

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL PIEMONTE ORIENTALE “A. AVOGADRO”  
DOTTORATO DI RICERCA IN ISTITUZIONI PUBBLICHE, SOCIALI E CULTURALI  
*CURRICULUM* IN AUTONOMIE, SERVIZI PUBBLICI E DIRITTI  
XXXII CICLO



TESI DI DOTTORATO  
IN  
DIRITTO AMMINISTRATIVO

**DIGITALIZZAZIONE, PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DATI APERTI**  
***L'OPEN DATA ANALYSIS PUBBLICA COME ESEMPIO DI***  
***BORN-DIGITAL ADMINISTRATIVE FUNCTION***

RELATORI

CHIAR.MO PROF. ALESSANDRO CROSETTI

CHIAR.MA PROF.SSA ROBERTA LOMBARDI

CANDIDATO: DOTT. STEFANO ROSSA

ANNO ACCADEMICO 2019/2020

A R. Qulini,

μία Ναυσικάα, Πηγελόπεια ε Κίρκη

## INDICE GENERALE

<i>α. Ringraziamenti</i> .....	p. IV
<i>β. Nota introduttiva: le ragioni alla base della ricerca</i> .....	p. VII

### CAPITOLO I

<i>Il concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione e la necessità di una sua definizione</i> .....	p. 12
I. Profili introduttivi: parole vuote, concetti opachi.....	p. 13
II. Cibernetica, Giurimetria e <i>Lawtomaticion</i> .....	p. 16
III. Giuscibernetica e Giuritecnica.....	p. 26
IV. Informatica giuridica, Informatica del diritto e Diritto dell'informatica.....	p. 37
V. <i>e-Government</i> , Digitalizzazione e <i>Open Government</i> .....	p. 45
VI. Profili riassuntivi: una proposta di definizione giuridica di digitalizzazione della pubblica amministrazione.....	p. 59
VII. Riferimenti bibliografici .....	p. 62

### CAPITOLO II

<i>La strategia di Open Government come presupposto per la teorizzazione di Born-Digital Administrative Functions</i> .....	p. 74
I. Il ruolo dei principi dell' <i>Open Government</i> nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.....	p. 75
II. La trasparenza.....	p. 79
II.I. Le prime teorizzazioni: dalla “casa di vetro” alla <i>Commissione Forti</i> .....	p. 80
II.II. La trasparenza nell'accesso ai documenti amministrativi, ovvero i buoni ma acerbi propositi del legislatore .....	p. 83

II.III. Gli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali: la trasparenza come strumento di lotta alla corruzione.....	p. 94
II.IV. L'accessibilità "totale", l'accesso civico, il controllo sociale sull'attività amministrativa: una visione parziale della trasparenza .....	p. 104
II.V. Le tappe di un processo evolutivo: dalla trasparenza alla partecipazione.....	p. 112
III. La partecipazione.....	p. 115
III.I. Brevi cenni sul principio di partecipazione <i>lato sensu</i> .....	p. 117
III.II. La coesistenza fra bocce per pesci e modelli "ragionati": il fondamento delle <i>liaisons non dangereuses</i> fra trasparenza e partecipazione .....	p. 124
III.III. Il modello del <i>Freedom of Information Act</i> e il diritto all'informazione .....	p. 126
III.IV. L'accesso civico generalizzato, ovvero l'italica via al FOIA, come strumento di impulso alla partecipazione.....	p. 135
III.V. Il pirata con una gamba e la stampella: anticipazione sul riuso dell'informazione nel settore pubblico.....	p. 143
IV. La collaborazione.....	p. 147
IV.I. Una «libertà attiva», fra sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa.....	p. 148
IV.II. Il riutilizzo dei dati nel settore pubblico.....	p. 155
IV.II.I. La disciplina europea: le direttive PSI 1.0 (2003/98/CE) e PSI 2.0 (2013/37/UE) .....	p. 155
IV.II.II. La disciplina nazionale in vigore.....	p. 163
IV.II.III. La nuova direttiva PSI 3.0 ((EU) 2019/1024).....	p. 167
V. Riflessioni conclusive e collegamento con il III capitolo.....	p. 174
VI. Riferimenti bibliografici .....	p. 176

### CAPITOLO III

<i>L'analisi dei dati aperti, nuova funzione amministrativa basata sulle tecnologie digitali</i> .....	p. 202
I. Introduzione. I dati aperti come emblema dell'unione dei principi di digitalizzazione .....	p. 203

II. Gli <i>Open data</i> .....	p. 208
II.I. La definizione di dato aperto .....	p. 210
II.I.I. La definizione tecnico-informatica .....	p. 211
II.I.II. La definizione giuridica.....	p. 216
II.II. La disciplina normativa dei dati aperti.....	p. 219
III. Dati e conoscenza, un binomio fondamentale per l'azione della pubblica amministrazione.....	p. 225
III.I. La funzione amministrativa conoscitiva “tradizionale” proattiva dell'amministrazione .....	p. 229
III.I.I. La funzione conoscitiva prima della legge sul procedimento, ovvero rileggendo <i>L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione</i> di Franco Levi .....	p. 230
III.I.II. La funzione conoscitiva a seguito della legge n. 241 del 1990 .....	p. 239
III.I.III. La funzione conoscitiva con le tecnologie digitali, ovvero con la <i>Big Data Analysis</i> .....	p. 249
III.I.III.I. Due esempi concreti: l'ANPR e l'ANA.....	p. 256
III.II. La funzione amministrativa conoscitiva “innovativa” ottriata dell'amministrazione .....	p. 263
III.II.I. La funzione conoscitiva nuova consentita dagli strumenti digitali: l' <i>Open Data Analysis</i> , vera e propria <i>Born-Digital Administrative Function</i> .....	p. 267
III.II.I.I. Alcuni esempi concreti: la PDND-DAF, <i>Mèmorà</i> e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19 .....	p. 269
IV. Riflessioni conclusive.....	p. 290
V. Riferimenti bibliografici.....	p. 293
γ. <i>Considerazioni riflessive finali</i> .....	p. 309
δ. <i>Bibliografia generale</i> .....	p. 323

*α. Ringraziamenti.*

La lista delle persone da ringraziare è lunga. Ritengo questo un fatto positivo, riflesso della crescita personale resa possibile proprio dallo svolgimento di questa tesi, a testimonianza del fatto che fare ricerca non può tradursi in una mera attività “sui libri”.

Desidero in primo luogo ringraziare i miei *tutores*, il Professor Alessandro Crosetti e la Professoressa Roberta Lombardi, i cui esempi accademici e personali hanno rappresentato, e rappresentano tutt’ora, un faro nella folta nebbia della ricerca della conoscenza.

Un sentito ringraziamento all’Avvocato Massimo Travostino, il quale per primo mi ha suggerito di dedicare il progetto di dottorato al tema della digitalizzazione dell’amministrazione.

Sono grato al Professor Mario G. Losano per aver discusso con me, in un primaverile pomeriggio di febbraio, della nascita dell’informatica giuridica, dei probabili futuri sviluppi dell’applicazione delle tecnologie al diritto, nonché per il personale ritratto di Norberto Bobbio che mi ha delineato.

Ringrazio il Professor Paolo Coppola, il quale mi ha permesso di seguire parte dei lavori della segreteria tecnica della *Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione* da lui presieduta. Ringrazio altresì il Dottor Flavio Arzarello, il quale mi ha fatto da guida fra i numerosi materiali della *Commissione* e che mi ha accompagnato presso l’Agenzia per l’Italia Digitale per alcune interviste. Un sentito ringraziamento va all’On. Prof. Andrea Giorgis, attualmente Sottosegretario di Stato alla Giustizia, il quale mi ha permesso di entrare in contatto con la *Commissione*.

Desidero ringraziare il Professor Wolfgang Drechsler e il Dottor Erkki Karo, sotto la supervisione dei quali ho potuto svolgere un proficuo periodo di ricerca presso il *Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance* della TalTech, la *Tallinn University of Technology* di Tallinn, Estonia, nonché il Dottor Shobhit Shakya e le Dottoresse Olga Mikheeva e Iuliia Krivonosova, le cui preziose chiacchierate mi hanno permesso di vedere il mondo da una prospettiva diversa.

Ringrazio, inoltre, il Professor TJ McIntyre per i preziosi consigli ricevuti durante il mio soggiorno irlandese come *Sutherland Doctoral Fellow* presso la *Sutherland Law School* della *University College Dublin*, Dublino, Irlanda, e il Dottor Edoardo Celeste, il cui pensiero d'oltre manica ha arricchito il mio bagaglio di conoscenza continentale del tema del diritto e delle tecnologie.

Sono grato al Professor Christian Djefal per avermi accolto, in veste di dottorando in visita, al *Munich Center for Technology in Society* della *Technische Universität München*, Monaco di Baviera, Germania, per avermi seguito nella mia ricerca, nonché per le preziose indicazioni bibliografiche fornitemi; e un ringraziamento anche alla Dottoressa Luise M. Ruge per gli spunti originali suggeritemi.

Devo, inoltre, un particolare ringraziamento al Dottor Gherardo Carullo, il cui confronto ha permesso che venissero affinati alcuni concetti cardini di questo studio.

Ringrazio il Professor Dimitri Brunetti per la sua disponibilità a illustrarmi nel dettaglio il funzionamento della piattaforma *Mèmora*.

Ringrazio altresì il Dottor Federico Morando per le sue preziose indicazioni tecnico-informatiche, cruciali per lo sviluppo di alcuni passaggi logici del testo.

Desidero, infine, ringraziare sentitamente il Professor Jörg Luther, purtroppo prematuramente scomparso. Per avere mostrato, a me e ai miei colleghi dottorandi, che l'essere rigorosi ed esigenti sul piano metodologico sono caratteristiche fondamentali per poter essere "giuristi" in senso pieno – come emergeva dalle infinite discussioni giuridiche che accompagnavano i viaggi in auto da Alessandria fino a Torino, vere e proprie lezioni post-lezione degli incontri di dottorato –. Per averci insegnato che i problemi attuali non possono essere analizzati e risolti con un approccio meramente pangiuridico, risultando necessaria, invece, una prospettiva interdisciplinare al *problem solving* – aspetto evidente nella decisione di affidare a Luca Mercalli, presidente della Società Meteorologica Italiana, la prolusione della XI Settimana delle Autonomie Locali –. Infine, per averci insegnato che per essere studiosi e persone migliori occorre uscire dai propri confini, qualità che ho vissuto in prima persona quando il Professor Luther mi sollecitò a passare all'estero consistenti periodi di ricerca, al fine di crescere accademicamente e umanamente – ricordo che, uno dei primi giorni in Estonia, una sera mi

telefonò raccomandandosi di studiare in settimana e di fare sci di fondo nel weekend; durante il mio soggiorno bavarese, invece, gli telefonai per aggiornarlo su come procedessero le mie ricerche e lui si congedò consigliandomi l'orario meno affollato per recarmi alla *Hofbräuhaus am Platzl*, la famosa birreria nel centro di Monaco di Baviera.



β. *Nota introduttiva.*

La presente Tesi di Dottorato costituisce il frutto di una ricerca effettuata nel triennio 2017-2019, svolta in Italia, prevalentemente, e in tre stati dell'Unione europea, in Estonia, Irlanda e Germania.

Il contesto di ricerca nel quale si colloca questo lavoro è rappresentato dal rapporto fra il diritto pubblico e la tecnologia, precisamente nella zona grigia in cui la sfera del diritto amministrativo si sovrappone a quella dell'informatica giuridica. Come si evince dal titolo scelto, *Digitalizzazione, pubblica amministrazione e dati aperti*, oggetto dello studio è la digitalizzazione della pubblica amministrazione, in particolare la relazione fra l'attività dell'amministrazione e la gestione, l'analisi e l'accessibilità dei dati aperti.

La domanda di partenza del presente lavoro è stata: quanto, e che in modo, la digitalizzazione incide sull'attività amministrativa?

Per rispondere a tale interrogativo si è ritenuto necessario iniziare la ricerca partendo dal significato del concetto di digitalizzazione dell'amministrazione. È risultato subito evidente un primo problema: mancava una definizione – anche lata – di digitalizzazione della pubblica amministrazione valida sul piano giuridico. Nel primo capitolo di questa tesi si è così cercato di teorizzare e delineare una definizione giuridica di digitalizzazione dell'amministrazione in grado di rappresentare un chiaro punto di partenza su cui poggiare le riflessioni successive. Senza voler approfondire questo punto, si è giunti a definire la digitalizzazione della pubblica amministrazione come quel processo tramite cui l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, con l'intento di esercitare funzioni amministrative attraverso l'impiego delle ICT (*Information and Communication Technology*, in italiano al plurale tecnologie dell'informazione e della comunicazione). In tale concetto di digitalizzazione dell'amministrazione, tuttavia, risultano essere centrali e condizionanti i fini dell'impiego delle tecnologie digitali nell'azione e nell'organizzazione dell'amministrazione.

Se l'amministrazione adotta le ICT con l'obiettivo di attuare i principi “tradizionali” dell'amministrazione, quali i principi di buon andamento, di imparzialità, di efficacia, di efficienza e di economicità, ecco che tale azione comporta l'esercizio migliorato e potenziato di funzioni amministrative. In

questo modo, le tecnologie digitali rappresentano un mezzo per implementare e migliorare funzioni amministrative già esistenti.

Qualora l'adozione delle ICT avvenga con l'intento di attuare i principi dell'*Open Government*, vale a dire i principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione, l'amministrazione si trova a possedere degli strumenti tecnologici in grado di permetterle di esercitare funzioni amministrative "nuove", diverse da quelle "tradizionali" (basate sui summenzionati principi di buon andamento, imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità), funzioni amministrative innovative la cui teorizzazione ed attuazione sono consentite sul piano concreto dalle stesse tecnologie digitali: funzioni che a ragione possono essere definite *Born-Digital Administrative Functions*.

Dopo tale teorizzazione, lo sviluppo della presente tesi si focalizza proprio sull'analisi di questa seconda accezione di digitalizzazione, secondo la quale l'impiego delle ICT nell'azione e nell'organizzazione dell'amministrazione è finalizzato ad attuare i principi dell'*Open Government*, onde esercitare le *Born-Digital Administrative Functions*.

Nel secondo capitolo vengono così analizzati dettagliatamente i singoli principi dell'*Open Government*. E questo in quanto la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione, che sono in tal modo studiati, in particolare, tramite l'esame degli istituti giuridici che il legislatore italiano ha posto in essere onde attuare proprio tali principi (accesso documentale, accesso civico, accesso civico generalizzato, riuso dell'informazione pubblica), costituiscono il presupposto concettuale e concreto per la teorizzazione delle *Born-Digital Administrative Functions*.

Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, emergendo la circostanza per la quale la gestione, l'analisi e la messa a disposizione dei dati aperti (*Open Data*) tramite le tecnologie digitali costituiscono, da un lato, il punto di contatto dell'attuazione concreta dei diversi principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione e, dall'altro, rappresentano un fattore in grado di incidere profondamente sull'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, viene analizzata un esempio di *Born-Digital Administrative Functions*: l'*Open Data Analysis* pubblica.

Si è accennato poc'anzi al fatto che il lavoro di ricerca che ha condotto alla redazione di questa Tesi di Dottorato è stato svolto in parte all'estero. I riferimenti normativi presenti nella trattazione sono quelli relativi alla disciplina

italiana – sebbene non manchi l’analisi di alcune importanti direttive europee. Questa scelta è voluta ed basata su due ragioni.

Un po’ come il falco, il quale nell’avvicinarsi alla preda vola con una direzione concentrica che progressivamente diventa più stringente, precisa e diretta all’obiettivo, si è voluto partire dal tentativo di teorizzare alcuni concetti basilari per la ricerca – in particolare quello di digitalizzazione e soprattutto quello di *Born-Digital Administrative Functions* – senza soffermarsi in particolare su una specifica impostazione nazionale, bensì approcciandosi al tema del rapporto fra diritto e tecnologia con una visione, di più ampio spettro possibile, di carattere europeo. Tema che, invece, risulterebbe alquanto impoverito se fosse studiato soltanto un punto di vista strettamente nazionale. Infatti, il definire cosa si possa intendere per digitalizzazione dell’amministrazione, o per *Born-Digital Function*, è un’attività intellettuale che prescinde dai confini territoriali di un preciso Stato ed, anzi, la validità di una tale definizione la si ricava proprio dal fatto di poter essere inserita concettualmente in contesti giuridici fra loro eterogenei.

Man mano che l’analisi diventava più stringente e dettagliata, esattamente come il volo del falco, si è deciso di focalizzare lo studio sugli istituti giuridici e sulle applicazioni previste dall’ordinamento italiano, sia per una questione di maggior chiarezza nell’esposizione (a vantaggio di un interlocutore che si presume essere italiano, stante la scelta di redigere tale Tesi in lingua italiana) e per la decisione di non procedere a una Tesi di natura comparatistica – il che, da un lato, avrebbe posto serie difficoltà metodologiche nel comparare realtà giuridiche molto distanti fra loro quali Estonia, Irlanda e Germania e, dall’altro, avrebbe trasformato la trattazione in una mera ricostruzione illustrativa dei vari progetti digitali sviluppati in questi Paesi.

Ciononostante, nella parte dedicata alle considerazioni riflessive finali si è cercato di approdare alle conclusioni in un’ottica più ampia di quella nazionale, includendo riflessioni conclusive maggiormente legate ai contesti giuridici dei Paesi europei nei quali chi scrive ha condotto, in parte, le proprie ricerche.

Per quanto attiene al livello strutturale, la presente Tesi di Dottorato è composta, oltre che da questa nota introduttiva, da tre capitoli e da una parte conclusiva relativa alle considerazioni riflessive finali. Ogni capitolo termina con specifiche indicazioni bibliografiche, organizzate per distinte aree

tematiche di trattazione, relative al materiale analizzato nel singolo capitolo. Alla fine della trattazione, invece, è presente una bibliografia generale disposta in ordine alfabetico, completa di tutte le opere presenti nel testo.

«Cantami di questo tempo  
l'astio e il malcontento  
di chi è sottovento  
e non vuol sentir l'odore  
di questo motor  
che ci porta avanti  
quasi tutti quanti  
maschi, femmine e cantanti  
su un tappeto di contanti  
nel cielo blu»

Fabrizio De André, *Ottocento*, in *Le Nuvole*, 1990

## CAPITOLO I

### IL CONCETTO DI DIGITALIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA NECESSITÀ DI UNA SUA DEFINIZIONE

INDICE: I. Profili introduttivi: parole vuote, concetti opachi; II. Cibernetica, Giurimetria e *Lawtoration*; III. Giuscibernetica e Giuritecnica; IV. Informatica giuridica, Informatica del diritto e Diritto dell'informatica; V. *e-Government*, Digitalizzazione e *Open Government*; VI. Profili riassuntivi: una proposta di definizione giuridica di digitalizzazione della pubblica amministrazione; VII. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

«La conoscenza del diritto, il diritto stesso, hanno bisogno della lingua»,  
R. SACCO, *Lingua e diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2000, 119.

## I. Profili introduttivi: parole vuote, concetti opachi.

«*Stat Roma pristina nomine, nomina nuda tenemus*»<sup>1</sup>. Questa locuzione latina si inserisce nel c.d. “problema degli universali”, uno dei temi maggiormente dibattuti dagli esponenti della Filosofia medievale Scolastica a partire al XII secolo<sup>2</sup>. La disputa filosofica riguardava la questione se gli universali, vale a dire quei concetti generali che si riferiscono a una pluralità di persone, animali o cose, potessero esistere in quanto realtà universali diverse e, dunque, fossero ontologicamente esistenti in modo distinto rispetto ai propri elementi costitutivi<sup>3</sup>.

Senza l'intenzione di addentrarsi troppo nella questione, a fronte di tale interrogativo si svilupparono due grandi tesi, quella realista (a sua volta divisa in estrema e moderata) per la quale gli universali godevano di una esistenza ontologica propria, e quella nominalistica (bipartita in estrema e moderata), che sosteneva che gli universali esistevano soltanto sul piano delle idee senza esistere nella realtà nella quale, invece, vi sono soltanto i particolari.

La locuzione latina all'inizio del paragrafo si pone in continuità con questo secondo filone di pensiero: quando il particolare cessa di esistere, a noi rimane soltanto più l'universale, che pur non esistendo nella realtà in qualche modo esisterà per sempre come nome “nudo”.

In base a questo ragionamento, tuttavia, il nome universale presuppone il concetto che lo ricollega al particolare concreto e reale. Oggi, invece, per

---

<sup>1</sup> Queste parole costituiscono il verso 652 del primo libro del *De Contemptu Mundi*, opera scritta dal monaco benedettino Bernardo di Cluny nel XII secolo (consultabile in R.E. PEPIN, *Scorn for the World: Bernard of Cluny's De Contemptu Mundi. The Latin Text with English Translation and an Introduction*, Collegues Press, East Lansing, Michigan, 1991, 68). Questa locuzione è stata parzialmente modificata da Umberto Eco – il quale ha sostituito “Roma” con “rosa” – e impiegata per terminare il suo romanzo più noto, *Il nome della rosa*, pubblicato a Milano da Bompiani nel 1980.

<sup>2</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, sull'argomento si veda B. MAIOLI, *Gli universali. Alle origini del problema*, Bulzoli, Roma, 1973; B. MAIOLI, *Gli universali. Storia antologica del problema*, Bulzoli, Roma, 1974; L. GENTILE, *Roscellino di Compiègne ed il problema degli universali*, Itinerari, Lanciano, 1975; L. URBANI ULIVI (cur.), *Gli universali e la formazione dei concetti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981.

<sup>3</sup> Come è stato sottolineato, «per “universali” si intendono quei concetti generali che possono venir riferiti a più individui o cose, come ad es. i generi (“animale”) o le specie (“uomo”). Per *problema* degli universali si intende, a sua volta, la questione relativa allo *status ontologico* di tali concetti, cioè al loro ipotetico corrispettivo reale. In altri termini, poiché gli enti che ci circondano sono *individuali* e i concetti sono *universali*, sorge il problema della validità e verità di questi ultimi, ossia l'*interrogativo circa l'esistenza o meno di realtà universalis*», N. ABBAGNANO, G. FORNERO, *Protagonisti e Testi della Filosofia*, Vol. A, Tomo 2, *La Patristica e la Scolastica*, Paravia, Torino, 2000, 574.

alcuni ambiti, sembra pacifico rilevare come molto spesso si faccia riferimento a parole vuote, con la conseguenza che i relativi concetti risultano essere opachi.

È come se si dimenticasse, talvolta, alcuni importanti concetti basilari del pensare e del vivere che la filosofia classica, con il trascorrere dei secoli, ha sedimentato e ci ha trasmesso. Questo aspetto comporta un diffuso senso di smarrimento che rischia di riverberarsi anche sulla ricerca accademica. Prendendo in prestito un'espressione di Carlo Levi, occorre ricordarsi che «il futuro ha un cuore antico»<sup>4</sup>, e questo vale anche per il presente, in particolare se questo guarda al domani.

Quello che accade negli ultimi anni è che vengono utilizzati termini atecnici in contesti nei quali il tecnicismo è indispensabile. In tal modo questi lemmi assumono un valore di mero segno che si distanzia dal contenuto cui esso stesso è ricollegato. Al contenitore viene data più importanza del contenuto.

Questo primo capitolo tenterà di dare una definizione utile a fini giuridici<sup>5</sup> del termine *digitalizzazione*, riferito alla pubblica amministrazione, al fine di avere un saldo e chiaro punto di ancoraggio sul quale ancorare la presente ricerca. Nel fare questo, verranno prima analizzati, con una prospettiva di ricostruzione storica, i termini e i concetti che la dottrina – principalmente giuridica, ma non soltanto essa – ha elaborato, a partire dallo sviluppo dei primi calcolatori elettronici, in riferimento al rapporto fra società e tecnologia e, successivamente, fra diritto e innovazione tecnologica.

L'indagine di questo primo capitolo ripercorre oltre un cinquantennio di storia e avrà ad oggetto le teorie di pensatori quali Norbert Wiener, Lee Loevinger e Paul S. Hoffman (nel II paragrafo); Vittorio Frosini, Mario G. Losano e Spiros Simitis (nel III paragrafo); Karl Steinbuch e Philippe Dreyfu, (nel IV paragrafo), solo per citarne alcuni. E si concluderà con la definizione

---

<sup>4</sup> Con queste parole è infatti intitolata l'opera di C. LEVI, *Il futuro ha un cuore antico*, Einaudi, Torino, 1956.

<sup>5</sup> In argomento si veda, per approfondimenti, A. BELVEDERE, M. JORI, L. LANTELLA, *Definizioni giuridiche e ideologie*, Giuffrè, Milano, 1979. La definizione è un elemento centrale nella logica giuridica in quanto, *in primis*, rappresenta un baluardo di certezza del diritto. Vi è certezza innanzitutto se vi è univocità e chiarezza sui contenuti. In ogni caso, stante l'importanza della definizione, essa non deve però divenire un feticcio: la definizione è centrale ma deve comunque rimanere una definizione.



del concetto di *digitalizzazione* applicata all'amministrazione per poter, da lì in poi, procedere con la ricerca.

Dopo tutto, come ha scritto Sigmund Freud, «[l]e parole erano originariamente incantesimi, e la parola ha conservato ancora oggi molto del suo antico potere magico. [...] Le parole suscitano affetti e sono il mezzo generale con cui gli uomini si influenzano reciprocamente»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> S. FREUD, *Introduzione alla psicoanalisi. Tutte le lezioni*, a cura di R. Finelli e P. Vinci, Newton Compton Editori, Roma, 2010, 32-33.

## II. Cibernetica, Giurimetria e *Lawtomaticion*.

Vi è una nota canzone di Fabrizio De André, *Canzone del maggio*<sup>7</sup>, ispirata a quella di Dominique Grange *Chacun de vous est concerné*, la quale ha come tema il Maggio francese ovvero l'apice del periodo del Sessantotto<sup>8</sup>, emblema della volontà del cambiamento sociale.

Proprio nel 1968, seppur per questioni che non hanno a che vedere con le contestazioni del movimento sessantottino ma che indubbiamente si ricollegano al cambiamento della tecnica<sup>9</sup>, viene pubblicata la prima opera monografica italiana che indaga il rapporto tra tecnologia e diritto: *Cibernetica, diritto e società*, scritta da Vittorio Frosini<sup>10</sup>. E nell'anno successivo viene data alle stampe *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*<sup>11</sup> di Mario G. Losano.

---

<sup>7</sup> F. DE ANDRÈ, *Canzone del maggio*, testo di F. De André e G. Bentivoglio e musica di F. De André e N. Piovani, in *Storia di un impiegato*, Produttori Associati, 1973. A riguardo si veda W. PISTARINI, *Fabrizio De André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018, 116 ss.

<sup>8</sup> Sul Sessantotto si vedano, fra i numerosissimi contributi, N. BALESTRINI, P. MORONI, *L'orda d'oro 1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, SugarCo Edizioni, Milano, 1988; P. ORTOLEVA, *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Editori Riuniti, Roma, 1988; M. REVELLI, *Movimenti sociali e spazio politico*, in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, Einaudi, Torino, 1995, 385 ss.; D. GIACHETTI, *Oltre il '68. Prima, durante e dopo il movimento*, BFS Edizioni, Pisa, 1998; M. FLORES, A. DE BERNARDI, *Il Sessantotto*, Il Mulino, Bologna, 1998; N. MATTEUCCI, *Sul Sessantotto: crisi del riformismo e insorgenza populistica nell'Italia degli anni Sessanta*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008; P. VOZA, *L'utopia concreta: il Sessantotto tra passato e presente*, Manni, San Cesario di Lecce, 2009; Più recentemente, invece, M. BOATO, *Il lungo '68 in Italia e nel mondo: cosa è stato, cosa resta*, ELS, Brescia, 2018; D. GIACHETTI, *Il '68 in Italia: le idee, i movimenti, la politica*, BFS Edizioni, Pisa, 2018; A. GIOVAGNOLI, *Sessantotto: la festa della contestazione*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2018.

<sup>9</sup> Sul punto si tornerà poco più in là nel testo.

<sup>10</sup> V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968. In realtà la prima opera non monografica italiana ad aver esplorato la relazione fra diritto, tecnologia e scienze sociali risale a pochi anni prima, precisamente al 18 dicembre 1965. In tale data lo stesso Vittorio Frosini tenne la prolusione dal titolo *Umanesimo e tecnologia nella giurisprudenza* per il corso di Filosofia del Diritto all'Università di Catania. La prolusione, pubblicata in *Riv. internaz. fil. dir.*, XLIII, 1966, 451 ss., conteneva alcune riflessioni avveniristiche per l'epoca in quanto, come scriveva lo stesso Autore nella *Prefazione a Cibernetica, diritto e società*, cit., 9, racchiudeva «alcune considerazioni in merito ai [...] tentativi di applicazione dei metodi di calcolo elettronico nel campo delle indagini giuridiche». Prima di pubblicare *Cibernetica, diritto e società*, Frosini aveva scritto alcuni articoli sull'argomento: *Cibernetica e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1966, 31 ss. e *Il diritto artificiale. Note sui rapporti tra cibernetica e giurisprudenza*, in *Anales de la Catedra Francisco Suarez*, Universidad de Granada, n. 5-6/1966, 83 ss., oltre a *La coscienza delle macchine*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1967, 23 ss. e *L'ideologia cibernetica*, in *Civiltà macchine*, n. 5/1967, 26 ss.

<sup>11</sup> M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969. Invero l'Autore si era occupato dell'argomento per la prima volta in alcuni brevi scritti pubblicati negli anni 1967-1969, ma non in una opera monografica: *Cibernetica e diritto in Europa*, in *Il Ponte*, XXIII, 1967, 1589 ss., *Computers and the Theory of Law*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 3, 7 ss.; *L'informatique juridique en Italie*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 6, 15 ss., *Gli studi di Giuscibernetica*, in R. TREVES (cur.), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto (1966-*

Con questi due testi nasce quella che successivamente prenderà il nome di Informatica giuridica<sup>12</sup>.

Oltre ad aver pubblicato queste importanti opere negli stessi anni, Frosini e Losano sono accomunati da un altro dato: entrambi hanno avuto una formazione da filosofi del diritto<sup>13</sup>. Questo aspetto non è, in realtà,

---

1967), Edizioni di Comunità, Milano 1968, 307 ss. e *L'informatica giuridica in Italia*, in *Il Ponte*, XXV, 1969, 600 ss.

<sup>12</sup> Nonostante l'Informatica giuridica sia una materia relativamente giovane, sono numerose le opere su questo tema. Soffermandosi sulla dottrina successiva agli anni Duemila, e senza pretese di esaustività, è possibile richiamarne alcune: A.C. AMATO MANGIAMELI, *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2000; G. CIACCI, P. DI SALVATORE, P. GALDIERI, M. MINERVA, *Prospettive giuridiche delle tecnologie dell'informazione*, ESI, Napoli, 2000; R. NANNUCCI (cur.), *Lineamenti di informatica giuridica. Teorie, modelli, applicazioni*, ESI, Napoli, 2002; M. COSSUTTA, *Questioni sull'informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2003; G. FIORIGLIO, *Temi di informatica giuridica*, Aracne Editrice, Roma, 2003; C. CEVENINI, C. DI COCCO, G. SARTOR, *Lezioni di informatica giuridica*, Gedit, Bologna, 2005; M. JORI (cur.), *Elementi di informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2006; R. BORRUSO, R.M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica del diritto*, Giuffrè, Milano, 2007; N. PALAZZOLO (cur.), *L'informatica giuridica oggi*, ESI, Napoli, 2007; P. MORO (cur.), *Etica, informatica, diritto*, Milano, 2008; G. ZICCARDI, *Informatica giuridica*, Tomi I e II, Giuffrè, Milano, 2008; R. BIN, N. LUCCHI, *Informatica per le scienze giuridiche*, CEDAM, Padova, 2009; R. BORRUSO, S. RUSSO, C. TIBERI, *L'informatica per il giurista. Dal bit al Internet*, Giuffrè, Milano, 2009; M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012; E. FLORINDI, *Computer e diritto. L'informatica giuridica nella società dell'informazione e della conoscenza*, Giuffrè, Milano, 2012; F. ROMEO, *Lezioni di logica ed informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2012; A.M. GAMBINO, A. STAZI, *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Giappichelli, Torino, 2012; M.G. JORI, *Diritto, nuove tecnologie e comunicazione digitale*, Giuffrè, Milano, 2013; G. FINOCCHIARO, F. DELFINI (cur.), *Diritto dell'informatica*, UTET, Torino, 2014; U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014; G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014; A.C. AMATO MANGIAMELI, *Informatica giuridica. Appunti e materiali ad uso di lezioni*, Giappichelli, Torino, 2015; G. ZICCARDI, *Il computer e il giurista*, Giuffrè, Milano, 2015; G. PASCUZZI (cur.), *Il diritto dell'era digitale*, Il Mulino, Bologna, 2016; D. VALENTINO (cur.), *Manuale di diritto dell'informatica*, ESI, Napoli, 2016; G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2016; G. TADDEI ELMI (cur.), *Corso di informatica giuridica*, Edizioni Simone, Napoli, 2016; C. DI COCCO, G. SARTOR, *Temi di diritto dell'informatica*, Giappichelli, Torino, 2017; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017; M.A. BIASIOTTI, G. SARTOR, F. TURCHI, *Tecnologie a abilità informatiche per il diritto*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>13</sup> Frosini, in particolare, già allievo della Normale di Pisa, nel 1943 aveva completato gli studi in Filosofia all'Università di Pisa e successivamente quelli in Giurisprudenza all'Università di Catania, laureandosi nel 1947 con una tesi intitolata *La filosofia del diritto di G.B. Vico* sotto la guida di Orazio Condorelli. Quello che è considerato «il libro» di Vittorio Frosini (così F. RICCOBONO, *Ricordo di Vittorio Frosini*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 23, cui si rimanda per le notizie sulla vita di Frosini), vale a dire *La struttura del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962, gli permise di vincere la cattedra di Filosofia del Diritto alla Facoltà di Giurisprudenza di Catania. All'attività accademica di Frosini, sviluppatasi anche presso importanti università straniere, si affiancarono anche ulteriori prestigiosi incarichi, quali quelli al Consiglio Nazionale delle Ricerche, all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, all'European Science Foundation, al Consiglio Superiore della Magistratura. Sulla figura di Vittorio Frosini e sulle sue opere si vedano R. RUSSANO (cur.), *Vittorio Frosini. Bibliografia degli scritti (1941-1993)*, Giuffrè, Milano, 1994; D.A. LIMONE (cur.), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, Giuffrè, Milano, 1995; AA.VV., *Liber Amicorum in onore di Vittorio Frosini*, Voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1998-1999; T.E. FROSINI, *Bibliografia degli scritti di Vittorio Frosini in tema d'informatica giuridica e diritto dell'informatica (1966-2001)*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 31 ss.; F.

trascurabile in quanto proprio la propensione della Filosofia a indagare ambiti ancora non del tutto illuminati dalle certezze consolidate delle scienze<sup>14</sup> ha consentito ai filosofi del diritto, a cominciare da Frosini e Losano, di sviluppare,

---

RICCOBONO (cur.), *Vittorio Frosini. La coscienza giuridica: ritratti e ricordi*, Giappichelli, Torino, 2001; il fascicolo speciale *Vittorio Frosini, giurista informatico. Una raccolta di scritti (1973-2000)* di *Inf. e dir.*, n. 2/2001; più recentemente T.E. FROSINI, *Vittorio Frosini al CNR e al CSM. Piccolo lessico familiare*, in *federalismi.it*, n. 15/2008.

Mario G. Losano, invece, si laureò nel 1962 in Giurisprudenza all'Università di Torino con una tesi in due volumi, uno in Diritto Costituzionale seguito da Franco Pierandrei e l'altro in Filosofia del diritto seguito da Norberto Bobbio, quest'ultimo che verrà pubblicato successivamente con il titolo *La teoria di Marx ed Engels sul diritto e sullo stato* (Materiali per il seminario di filosofia del diritto, Università Statale di Milano. Anno Accademico 1968-69), Cooperativa Libreria Università Torinese, Torino 1969. Allievo di Norberto Bobbio di fatto ancora prima della laurea, in quanto questi gli affidò, pur essendo all'epoca Losano ancora uno studente universitario del secondo anno, la traduzione della seconda edizione della *Dottrina pura del diritto* di Hans Kelsen (lo stesso Losano ricorda che ciò avvenne «con un gesto di fiducia che ancor oggi mi sorprende», in M.G. LOSANO, *Norberto Bobbio. Una biografia culturale*, Carocci, Roma, 2018, 11). La traduzione sarà pubblicata pochi anni dopo: H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*. Saggio introduttivo e traduzione di Mario G. Losano, Einaudi, Torino, 1966, in riferimento al quale si veda anche N. BERSIER LADAVAC (cur.), *Con esattezza kelseniana. Precisazioni sulla Dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, Giuffrè, Milano, 2003. Dopo la laurea non sorprende, quindi, la scelta di Losano, dopo un breve periodo nel settore privato, di proseguire il cammino universitario dedicandosi allo studio della Filosofia del diritto, alla quale si affiancheranno con gli anni gli studi sul rapporto fra diritto e tecnologia e un vivissimo interesse per la cultura e il diritto sudamericano e brasiliano e di lingua ispanica. Avendo contribuito a diffondere in questi Paesi il pensiero di Norberto Bobbio (relativamente a cui si rimanda all'*Autobiografia* edita da Laterza ne 1997 e curata da A. Papuzzi), esportato inizialmente da Celso Lafer, là la figura di Losano è talmente sentita che molte delle opere dedicate alla vita e al pensiero di Losano sono redatte in lingua spagnola: fra esse G. PECES-BARBA, J. DE LUCAS (cur.), *El Derecho en Red. Estudios en Homenaje al Profesor Mario G. Losano*, Dykinson, Madrid, 2006 (volume che contiene anche una bibliografia degli scritti di Losano fino al 2005); C. LAFER, *Mario Losano: sua contribuição para o estudo de Tobias Barreto*, in *Revista Brasileira de Filosofia*, n. 217/2005, 33 ss. (nel quale viene svolta un'analisi degli studi brasilianistici di Losano.); N.C. DAGROSSA, *Los veinticinco años de una introducción histórica global al derecho*, in *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, n. 31/2003, 427 ss. (in cui è contenuta l'analisi delle tre edizioni dell'opera M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Vol. I *Dalle origini alla Scuola storica*, Vol. II *Il Novecento*, e Vol. III *Dal Novecento alla postmodernità*, Giuffrè, Milano, 2002).

<sup>14</sup> In questi termini anche la dottrina, riferendosi in particolare alla Filosofia del diritto. Per essa, «la filosofia del diritto assolve il compito di interrogarsi sui “confini” del giuridico, nel tentativo di cogliere il sottile limite tra ciò che è diritto e ciò che diritto non è, a volte perlustrando le aree lasciate ancora inesplorate dalla scienza giuridica, altre volte setacciando sentieri già battuti e che nondimeno celano ancora risorse inaspettate. L'informatica giuridica è posta proprio su uno degli stretti crinali che separano il giuridico dal non giuridico, e che per questo motivo rappresenta un'occasione di riflessione straordinaria per il filosofo del diritto. Del resto, lo stesso è avvenuto per altre discipline: pensiamo al diritto internazionale, che nacque sotto il patronato dei filosofi del diritto quando i cultori delle materie più accreditate gli negavano ancora lo status di insegnamento giuridico», F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 3. Sul punto molto interessante G. TADDEI OLMI, *Filosofia del diritto e informatica del diritto*, in D. LIMONE (cur.), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, cit., 313 ss., nonché P. BALDINI, I. BOMBONATI, *Dalla filosofia del diritto all'informatica giuridica*, in *Miscellanea del Cifid*, CLUEB, Bologna, 1998.

con approccio giuridico, le indagini svolte pochi anni prima da studiosi di altre discipline, su tutti Norbert Wiener<sup>15</sup>, il fondatore della *Cibernetica*<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Norbert Wiener fu un vero e proprio *enfant prodige*. A undici anni iniziò l'università, a quattordici anni ottenne il Bachelor of Arts in matematica alla Tufts University. Dopo aver iniziato a studiare zoologia alla Harvard University, si trasferì alla Cornell University per studiare filosofia, ma poi decise di tornare ad Harvard per proseguire gli studi filosofici. Qui, a diciassette anni, ottenne il dottorato in filosofia con una tesi sulla logica matematica. Dopo aver soggiornato in numerose e importanti università, ed essere stato allievo di eminenti matematici quali Bertrand Russell, David Hilbert ed Edmund Landau, divenne professore di matematica al Massachusetts Institute of Technology. Durante la seconda guerra mondiale gli fu affidata la progettazione di un sistema di puntamento automatico di artiglierie antiaeree e dei relativi sistemi di comunicazione. Come ricorda T.W. BYNUM, *Introduzione. Filosofia e rivoluzione dell'informazione*, in L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009, 5, «[m]entre lavorava a tale progetto, Wiener si rese conto che la nuova scienza che lui e il suo gruppo stavano sviluppando – che avrebbe definito in seguito “cibernetica” – lo spingeva a considerare il cannone proposto come fortemente simile, sotto determinati aspetti, agli esseri umani o ad animali intelligenti. In tal senso, ad esempio, il cannone richiedeva ‘occhi’ (radar) per acquisire informazioni sulla posizione degli aeroplani, ‘nervi’ (collegamenti) per stabilire una comunicazione interna tra le parti, e un ‘cervello’ (computer) parentesi per coordinare le parti, fare predizioni, assumere decisioni e realizzarle. Wiener riteneva che, dopo la guerra, simili macchine cibernetiche controllate da computer elettronici sarebbero state create per vari scopi economici, militari e sociali. Predisse che vi sarebbe stata un’“Età dell'automatismo” o una seconda rivoluzione industriale” con conseguenze notevoli dal punto di vista sociale ed etico». Sulla poliedrica figura di Norbert Wiener si vedano, a titolo non esaustivo, N. LEVINSON, *Wiener's Life*, in *Bulletin of the American Mathematical Society*, vol. 72 n. 1/1966; P.R. MASANI, *Norbert Wiener. 1894-1964*, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin, 1990; I.E. SEGAL, *Norbert Wiener, 1894 – 1964. A Biographical Memoir*, National Academy of Sciences, National Academy Press, Washington DC, 1992.

<sup>16</sup> In base alla definizione data dalla voce *Cibernetica*, in *Enciclopedia Treccani Online* (in <https://goo.gl/cnHBMX>), la Cibernetica «si occupa dello studio unitario dei processi riguardanti “la comunicazione e il controllo nell'animale e nella macchina” (secondo la definizione di N. Wiener [...]): partendo dalle ipotesi che vi sia una sostanziale analogia tra i ‘meccanismi di regolazione’ delle macchine e quelli degli esseri viventi e che alla base di questi meccanismi vi siano processi comunicazione e di analisi di informazioni, la c. si propone da un lato di studiare e di realizzare macchine ad alto grado di automatismo, atte a sostituire l'uomo nella sua funzione di controllore e di pilota di macchine e di impianti, e dall'altro lato, inversamente, di servirsi delle macchine anzidette per studiare determinate funzioni fisiologiche e dell'intelligenza». Interessante la ricostruzione etimologica del termine “cibernetica” da parte di Losano. «In Platone il termine κυβερνητική (sottointeso τέχνη) ovvero τὸ κυβερνητικόν indica anzitutto, in senso stretto, l'arte del pilotaggio di una nave (*Gorgias* 511; *Politicus* 299): è questo il senso proprio e originario del termine, che sembra derivare dal sanscrito *kubara*, timone, donde anche il latino *gubernum*, destinato a sopravvivere nelle lingue neolatine soprattutto come termine politico (però il francese, accanto a *gouvernement*, ha anche *gouvernail*, timone, da *gubernaculum*). In questo senso, il termine è già in uso da Omero in poi. Ma, in *Clitopha* 408<sup>b</sup>, Platone usa per la prima volta il termine per designare l'arte del governo in senso politico. Evidentemente, l'innovazione di Platone non è totale, dal momento che già alcuni autori anteriori avevano usato in senso traslato termini derivanti dalla medesima radice: basti qui citare, ad esempio, Pindaro (che, nelle *Pitiche*, usa in senso traslato κυβερνώ [5.122], κυβέροντες [10.72], κυβερνήτης [4.274] ed Euripide (κυβερνήτης, *Supplikes* 880). A quest'uso in senso traslato si richiama direttamente André-Marie Ampère, nel saggio in cui egli tentò di coordinare tutte le scienze. [...] Per giungere ad una teoria cibernetica più vicina a quella di Wiener e della sua scuola, bisogna attendere fino al 1868, anno in cui James Clerk Maxwell pubblica il primo saggio scientifico su uno dei più tipici meccanismi a retroazione: la valvola di Watt. Egli chiama “governors” questi meccanismi; e risalendo alla radice greca di questo termine Wiener troverà il nome da dare alla teoria della comunicazione e del controllo. Oggi, a posteriori, è possibile individuare anticipazione della cibernetica in scritti anteriori a quelli di Wiener: penso ai lavori del 1925 del fisiologo Richard Wagner oppure all'articolo pubblicato nel 1938 dal matematico Louis Couffignal. È però soltanto con Wiener che queste ricerche eterogenee (nella misura in cui gli erano note) vennero inserite in quella nuova disciplina, il cui

Prima di analizzare il pensiero e le opere di Frosini e Losano, anche per consentire una maggiore chiarezza nell'esposizione, è opportuno ripercorrere le tappe che, a partire dallo sviluppo della cibernetica, hanno portato i suddetti due autori ad elaborare le proprie teorie.

Norbert Wiener pubblicò, nel 1948, un saggio considerato il lavoro con il quale pose le fondamenta della cibernetica: *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*<sup>17</sup>. Wiener aveva osservato che nella realtà vi erano alcuni modelli che si ripetevano in maniera costante seguendo logiche matematiche: fra essi in particolare spiccava quello impiegato per comunicare informazioni e messaggi fra individui.

Uomo e animali, dunque, erano visti da Wiener come sistemi dinamici in grado di processare informazioni grazie alla comunicazione<sup>18</sup>. Come questi scrisse in un'altra importante opera, «[l]o studio dei messaggi, e particolarmente dei messaggi effettivamente di comando, costituisce la scienza della *cibernetica*»<sup>19</sup>. La chiave della realtà consisteva nel binomio comunicazione-comando, e questa valeva anche per la società, in particolare per l'uomo<sup>20</sup>. Ma se questo modello di comunicazione è vero per l'uomo, e per gli animali, sosteneva Wiener, allora può esserlo anche per le macchine; quindi con esse è possibile imitare il comportamento umano e, in alcuni casi, sostituirsi all'uomo<sup>21</sup>.

---

nome gli fu suggerito dallo scritto di Maxwell», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 127-129.

<sup>17</sup> N. WIENER, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Technology Press, John Wiley and Sons New York, 1948, trad. ita. *La Cibernetica. Controllo e Comunicazione nell'animale e nella macchina*, Bompiani, Milano, 1953. La seconda edizione, edita da MIT Press, Cambridge – Massachusetts, 1961, è consultabile all'indirizzo <https://goo.gl/ABHZmL>.

<sup>18</sup> Cfr. T.W. BYNUM, *Introduzione. Filosofia e rivoluzione dell'informazione*, in L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, cit., 10, per il quale «Wiener mostrò di considerare gli esseri umani e gli altri animali come *sistemi dinamici che processano informazioni*, i cui elementi costitutivi comunicano al loro interno per mezzo di cicli di retroazione (*feedback*) unificando in tal modo l'umano e l'animale in una singola entità funzionante».

<sup>19</sup> N. WIENER, *The Human Use of the Human Beings*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1950, trad. ita. *Introduzione alla Cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*, Boringhieri, Torino, 1966. La citazione fa riferimento all'edizione italiana a p. 23.

<sup>20</sup> Secondo Wiener «la società può essere compresa soltanto attraverso lo studio dei messaggi e dei mezzi di comunicazione relativi ad essi», N. WIENER, *Introduzione alla Cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*, cit., 23.

<sup>21</sup> Lo stesso Wiener affermò che «nello sviluppo futuro di questi messaggi e mezzi di comunicazione, i messaggi fra l'uomo e le macchine, fra macchine e uomo, e fra macchine e macchine sono destinati ad avere una parte sempre più importante». *Ibidem*.

L'ambito della ricerca di Norbert Wiener era estremamente vasto, e ciò anche in conseguenza della necessaria interdisciplinarietà delle sue premesse. Questi, affrontando il rapporto fra cibernetica e scienze sociali, si soffermò sul diritto con un approccio descrittivo, sottolineando come «[i] problemi giuridici sono per natura problemi di comunicazione e di cibernetica, e cioè sono problemi relativi al regolato e ripetibile governo di certe situazioni critiche»<sup>22</sup>. L'approccio al diritto adottato da Wiener risultò quindi di natura descrittiva, senza approcciarsi ad essi in modo concreto<sup>23</sup>, in quanto si limitò a rilevare come i fenomeni giuridici, essendo fenomeni sociali, potevano essere inquadrati e spiegati tramite l'applicazione della cibernetica. Colui il quale, invece, si affrontò per primo il rapporto fra “le macchine” e il diritto con una prospettiva pratica fu Lee Loevinger<sup>24</sup>, il fondatore della *Jurimetrics* (in italiano

---

<sup>22</sup> N. WIENER, *Introduzione alla Cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*, cit., 134. Pare condivisibile l'affermazione della dottrina secondo la quale il primo pensatore che abbia accostato il diritto al metodo scientifico sia stato Gottfried Leibniz. In particolare questi, giurista di formazione, «già nel XVII secolo avanzava l'idea del ragionamento quale tecnica calcolabile [...], definiva le caratteristiche fondamentali della logica delle modalità normativa [...], si proponeva di sintetizzare i sistemi giuridici in una precisa assiomatizzazione che consentisse di calcolare tutte le conseguenze giuridiche», G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 26. L'opera di Leibniz cui si fa riferimento è *Nova Methodus Discendae Docendaeque Iurisprudentiae*, 1667 (trad. ita. *Il nuovo metodo di apprendere ed insegnare la giurisprudenza*, a cura di C.M.L. De Iuliis, Giuffrè, Milano, 2012).

<sup>23</sup> Come la dottrina non ha mancato di porre in evidenza, se è vero che «Norbert Wiener aveva intuito la possibilità di ricorrere alla cibernetica per spiegare i fenomeni giuridici» (M.G. LOSANO, *Giurimetria. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 27), era altrettanto vero che questi «non si prospettò il problema di un adattamento pratico della nuova tecnologia alle questioni sorgenti nell'ambito dell'esperienza giuridica» (V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 17).

<sup>24</sup> Lee Loevinger, laureato negli anni Trenta in giurisprudenza alla University of Minnesota, fu un avvocato statunitense. Dopo aver svolto la libera professione, ed una breve parentesi come *Visiting Professor* e *Lecturer* alla University of Minnesota, lavorò prima nella divisione antitrust del Dipartimento della Giustizia degli Stati Uniti d'America, e successivamente come componente della Commissione Federale delle Comunicazioni. Relativamente alla vita e ai contributi di Loevinger si vedano D. STROUSE, *In Appreciation of Lee Loevinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 401 ss. e B. BLACK, *My Memories of Lee Loevinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 399 ss., oltre al profilo dedicato sul sito della Minnesota State Law Library (in <https://goo.gl/ZNde4b>).

Giurimetria, preferendo questo termine come da traduzione di Losano<sup>25</sup> a quello di *Giurimetrica* tradotto da Frosini<sup>26</sup>).

Nell'articolo *Jurimetrics – The Next Step Forward*,<sup>27</sup> pubblicato sulla *Minnesota Law Review* nel 1949, Loevinger mise in evidenza l'importanza del metodo scientifico-statistico per la ricerca giuridica<sup>28</sup>. Secondo questi sarebbe stato possibile avvalersi di questo nuovo modo di approcciarsi con metodo scientifico al diritto, la *Jurimetrics*, per riuscire a migliorare la ricerca di sentenze e decisioni giurisdizionali e di testi normativi, che giorno dopo giorno si andavano a sommare a quelle già esistenti. Con la Giurimetria, della quale Loevinger diede una definizione opaca<sup>29</sup>, sarebbe stato possibile rendere tutto il diritto più chiaro, più conoscibile: ma questo non con una logica di trasparenza, quanto con il fine di “fare ordine” per far funzionare meglio il sistema giuridico a vantaggio degli operatori del diritto<sup>30</sup>. Loevinger, infatti, ebbe l'intuizione di applicare le tecnologie alla ricerca di sentenze e precedenti

---

<sup>25</sup> Cfr. M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 103, nota 2, nella quale l'Autore, con una certa vena polemica, scrive: «[a]nche se gli autori italiani parlano di 'giurimetrica', traduco 'jurimetrics' con 'giurimetria'. Infatti, se è vero che traduciamo 'mathematics' con 'matematica', è però vero che traduciamo 'econometrics' con 'econometria' ed 'economics' con 'economia' (anche se la *Novaja Ekonomika* di Evgenij Preobraženskij è stata pubblicata in francese come *La nouvelle économique*. Prefacé par Pierre Naville, présenté par Ernest Mandel, EDI, Paris 1968). In margine, va pure notato che, traducendo il suffisso '-metrics' con '-metrica', si evoca nelle mente dei parlanti latini non l'idea d'una scienza della misurazione, ma quella d'una surreale disciplina che studi, per esempio, gli ipotetici endecasillabi sciolti presenti nel diritto».

<sup>26</sup> Cfr. V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 25.

<sup>27</sup> L. LOEVINGER, *Jurimetrics – The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, n. 33/1949, 455 ss.

<sup>28</sup> Così R. DE MULDER, K. VAN NOORTWIJK, L. COMBRINK-KUITERS, *Jurimetrics Please!*, in *European Journal of Law and Technology*, Vol 1, Issue 1, 2010, 136.

<sup>29</sup> In un'altra opera Loevinger scrisse: «*It is unnecessary, and perhaps impossible, to give a precise definition to the field of jurimetrics. As in any pragmatic discipline, the definition will be given by the activities of its practitioners, and will undoubtedly change and expand as experiment and experience give answers to specific questions*», L. LOEVINGER, *Jurimetrics: The Methodology of Legal Enquiry*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 28/1963, 8. In realtà una sorta di definizione viene data dall'autore poche righe più avanti, ma in maniera indiretta, in un confronto con la giurisprudenza: «*The distinction between jurisprudence and jurimetrics is already evident. Jurisprudence is concerned with such matters as the nature and sources of the law, the formal bases of law, “the province and function of law the ends of law and the analysis of general juristic concepts.” Jurimetrics is concerned with such matters as the quantitative analysis of judicial behavior, the application of communication and information theory to legal expression, the use of mathematical logic in law, the retrieval of legal data by electronic and mechanical means, and the formulation of a calculus of legal predictability. Jurisprudence is primarily an undertaking of rationalism; jurimetrics is an effort to utilize the methods of science in the field of law. The conclusions of jurisprudence are merely debatable; the conclusions of jurimetrics are testable. Jurisprudence cogitates essence and ends and values. Jurimetrics investigates methods of inquiry*», *Ibidem*.

<sup>30</sup> «*Jurimetrics promises to cut windows in the house of law, so that those inside can see out, and to cut doors, so that those outside can get in*», L. LOEVINGER, *Jurimetrics – The Next Step Forward*, cit., 490.



proprio per risolvere difficoltà che egli stesso riscontrava quotidianamente nella propria professione. Da ciò si desume come, da un lato, l'importanza del contributo dato da Loevinger è sicuramente innegabile, considerando che oggi le banche dati giuridiche più basilari rappresentano la concretizzazione della Giurimetria; dall'altro, però, la sua intuizione rimase sul piano pratico senza essere accompagnata da una teorizzazione – nonostante parte della dottrina statunitense avesse tentato, successivamente, di elaborare una teorizzazione della Giurimetria<sup>31</sup>.

Gli anni Cinquanta-Sessanta videro un forte progresso tecnico-ingegneristico che consentì, in particolare negli Stati Uniti d'America e nell'URSS, di creare i primi calcolatori in grado di elaborare elettronicamente i dati giuridici. Un esempio su tutti è rappresentato dall'elaboratore *LEX*, utilizzato a partire dal 1962 nella Divisione Antitrust del Dipartimento della Giustizia USA<sup>32</sup> dopo essere stato progettato e messo in esecuzione proprio dallo stesso Loevinger<sup>33</sup>. I giuristi iniziarono allora a poter utilizzare concretamente questi nuovi e potenti strumenti di ricerca<sup>34</sup>, e sulle primissime riviste specializzate, quale ad esempio *Modern Uses of Logic in Law*<sup>35</sup>, comparvero numerosi articoli relativi alle questioni sollevate dalla ricerca giuridica

---

<sup>31</sup> Il riferimento è a Hans W. Baade. Questi, nella curatela *Jurimetrics*, Basic Books, New York-London, 1963, riprese il lavoro di Loevinger, tentando «di individuare in maniera sistematica i settori che dovevano essere oggetto specifico della giurimetria, tra i quali indico come fondamentali l'analisi comportamentale delle decisioni giudiziarie, lo studio dell'applicabilità della logica simbolica al linguaggio giuridico e la realizzazione di banche dati normative e dei relativi sistemi di ricerca automatica dell'informazione giuridica», F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 7.

<sup>32</sup> Sul punto si veda V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 16, il quale ricorda come nell'URSS vi fosse «una Sezione legale facente parte del Comitato scientifico sulla cibernetica in seno alla Accademia delle scienze del URSS, con il preciso compito di raccogliere e coordinare il lavoro teorico e pratico svolto nell'ambito del sistema sovietico ai fini dell'applicazione degli strumenti e dei metodi cibernetici nel campo delle indagini giuridiche».

<sup>33</sup> In tal senso V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 19.

<sup>34</sup> Un esempio è costituito dall'UNIVAC III in dotazione del *Law Research Service* degli Stati Uniti d'America. Il costo di consultazione era estremamente alto: «*[w]hen the service became available in 1964, it was in batch mode and the cost was \$250 for ten queries*», C.P. BOURNE, T. BELLARDO HAHN, *A History of Online Information Services, 1963–1976*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003, 237.

<sup>35</sup> La rivista *Modern Uses of Logic in Law*, abbreviata in MULL, fu edita, non a caso, dall'America Bar Association ed ebbe vita dal 1959 al 1966. Dal 1966 al 1978 cambiò nome in *Jurimetrics Journal*, e dal 1978 al 2015 in *Jurimetrics*. Oltre a MULL, fra le altre riviste specializzate è possibile ricordare *Law and Computer Journal* e *Rutgers Journal of Law and Technology*.

automatizzata<sup>36</sup>. Fra essi vi fu *Lawtimation in Legal Research: Some Indexing Problems*<sup>37</sup> scritto da Paul S. Hoffman, nel quale l'autore coniò il termine *Lawtimation* – “diritto automatizzato”<sup>38</sup>, crasi di “*Law*” e “*Automation*” – per porre in evidenza come la ricerca automatizzata del diritto potesse essere un elemento assai utile al lavoro del giurista alla condizione di trovare un adeguato sistema di indicizzazione del materiale giuridico<sup>39</sup>. Tuttavia, come era accaduto per il lavoro di Loevinger, anche quello di Hoffman aveva obiettivi pratici e non teorici<sup>40</sup>.

I calcolatori elettronici, se risultavano estremamente utili per cercare e sistematizzare informazioni già esistenti, si pensi ai precedenti giudiziari, risultavano ancora più preziosi per la loro capacità di fare previsioni giuridiche<sup>41</sup>, vale a dire valutare statisticamente l'applicazione futura di norme o le future decisioni giudiziali in base a elementi prestabiliti<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> Lo stesso Loevinger pubblicò su MULL altri articoli in argomento, quali *The Industrial Revolution in Law*, in MULL, n. 2/1960, 56 ss., e *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in MULL, n. 3/1962, 187 ss.

<sup>37</sup> P.S. HOFFMAN, *Lawtimation in Legal Research: Some Indexing Problems*, in MULL, n. 1/1963, 16 ss.

<sup>38</sup> In realtà il termine *Lawtimation* venne tradotto anche in italiano con “automazione giuridica”. In questo senso, *ex multis*, F.A. SALA, *Introduzione ad un esperimento di ricerca automatica dell'informazione giuridica*, in *Rolandino: Monitore del Notariato*, LXXXII, 1962, 1 ss.

<sup>39</sup> «*What then stands in the way of lawyers taking advantage of this modern technology? The major barrier lies in the fact that computers require changes in the traditional concepts and techniques of legal indexing. Before the lawyer can successfully transfer the burden of legal research and to machines he must develop a system over indexing that will satisfy the requirements imposed by those machines*» P.S. HOFFMAN, *Lawtimation in Legal Research: Some Indexing Problems*, *cit.*, 16-17.

<sup>40</sup> Hoffman scrive infatti in questo modo: «*Lawtimation in legal research will be neither a panacea for the problems of legal research nor a mechanistic monster that will throw lawyers out of work. Computerized legal research promises to improve the lawyer's economic position not because it will be cheaper than modern methods but because it will free some of the lawyer's precious time for more productive pursuits*», P.S. HOFFMAN, *Lawtimation in Legal Research: Some Indexing Problems*, *cit.*, 26.

<sup>41</sup> A queste conclusioni era giunto lo stesso Loevinger in *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in *Minnesota Law Review*, n. 46/1961, 255 ss.

<sup>42</sup> Questa caratteristica di previsione è stata riassunta da Vittorio Frosini con la nota perifrasi di «calcolatore come oroscopo giuridico automatico», in V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, *cit.*, 21. In quest'opera l'Autore riporta una indagine condotta da Glendon Schubert, professore della Michigan State University, relativa all'analisi quantitativa di provvedimenti giudiziari in relazione all'atteggiamento mentale dei giudici della Corte Suprema Americana. «Schubert, esaminato il comportamento di ogni giudice federale in ordine altre categorie principali di casi di giudizio (cioè quelli concernenti le libertà civili, il liberalismo economico e il liberalismo generale, com'egli li ha chiamati) e ridotti tali comportamenti in termini statistici di frequenza, ha sottoposto i suoi indici numerici al calcolo delle probabilità, e ha derivato da esso una tabella di previsione della maniera in cui gli stessi giudici avrebbero continuato a votare in ordine gli stessi problemi». Ma come Frosini giustamente evidenziava, «sorge tuttavia il nuovo problema, se il successivo comportamento dei giudici non venga per l'appunto influenzato dalla previsione avanzata, che verrebbe in tal modo a convertirsi da ipotesi scientifica in un fattore di reazione emotiva», V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, *cit.*, 23. Il riferimento a cui Frosini fa è a G. SCHUBERT, *Judicial Attitudes and Voting Behavior: The 1961 Term of the United States*

Tali impostazione pratica non sorprende, considerando il valore del precedente giudiziario all'interno dei Paesi dell'area di *Common Law*. La possibilità che, grazie alla tecnologia, i giuristi potessero essere in grado di predire le decisioni giudiziali, oltre a rappresentare un importante passo avanti per le professioni legali, da un punto di vista dottrinale ciò si inseriva perfettamente all'interno del c.d. realismo giuridico, su tutti quello americano, che, in particolare in un primo momento, attribuiva un ruolo centrale alla giurisprudenza per la formazione del diritto in quanto dotata di marcati tratti di effettività ed efficacia<sup>43</sup>. Celebre la massima elaborata da O. Wendell Holmes<sup>44</sup>, professore alla Harvard University e giudice della Corte Suprema degli Stati Uniti d'America: «*[t]he prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law*»<sup>45</sup>.

Ciononostante, la Giurimetria e le teorie relative al rapporto fra tecnologie e diritto e non rimasero confinate oltre oceano, ma varcarono i confini e giunsero anche in Italia grazie alle opere di Vittorio Frosini e di Mario Losano.

---

*Supreme Court*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 28, No. 1, *Jurimetrics* (Winter, 1963), 100 ss.

<sup>43</sup> Una delle opere italiane più importanti relative al realismo giuridico americano è quella di G. TARELLO, *Il realismo giuridico americano*, Giuffrè, Milano, 1962. A p. 2, l'Autore scrive: «occorre notare come nei primi decenni di questo secolo [XX secolo], nei paesi di *common law*, il termine "realismo" venisse usato con una certa frequenza per indicare il modo con cui, nel descrivere taluni aspetti dell'esperienza giuridica, si prescindeva dagli schemi offerti dalla tradizione dottrinale, e particolarmente da quello schema secondo cui il giudice non crea diritto ma si limita ad applicarlo».

<sup>44</sup> Sulla figura di Wendell Holmes Jr. si veda la voce di E. FULLER, *Oliver Wendell Holmes, Jr.*, in *Encyclopaedia Britannica*, marzo 2018 (in <https://goo.gl/NUxvzY>).

<sup>45</sup> O. WENDELL HOLMES JR., *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, n. 10/1897, 460-61, citato in J. PAUL, *Foundation of American Realism*, in *West Virginia Law Review*, vol. 60, n. 1/1957, 37.

### III. Giuscibernetica e Giuritecnica.

I primi due decenni del secondo Dopoguerra sono stati caratterizzati da una rapida evoluzione tecnologica, favorita da una ripresa economica innescata dalla fine del conflitto mondiale. Come è stato correttamente sottolineato<sup>46</sup>, questo *accelerazione* si scontrava con la *staticità* del diritto, in quegli anni ancora impreparato nel trovare una teorizzazione giuridica sull'impiego delle tecnologie – impiego, come visto nel paragrafo precedente, finalizzato *in primis* a rendere più efficiente e pratico il lavoro di avvocati e giudici<sup>47</sup>.

Se le applicazioni pratiche che videro la luce negli Stati Uniti d'America furono seguite, nel giro di pochi anni, anche da altrettanti riusciti tentativi in Europa<sup>48</sup> e in Italia<sup>49</sup> – nonostante impostazioni giuridiche di base molto

---

<sup>46</sup> In questo senso Losano. Questi, riferendosi ai «poli estremi del contraddittorio mondo del diritto», notava come vi fossero «da un lato la ricerca di adeguare la trasformazione del diritto al rapido evolvere degli altri settori, in particolare quello economico, dall'altro una realtà che fluisce lentamente ostacolata da schemi arcaici», M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa*, cit., 1589.

<sup>47</sup> Per quanto potesse all'epoca semplificare la quotidianità di avvocati e giudici, l'innovazione di quegli anni risulta assai diversa da quanto oggi è a disposizione. Come evidenzia Sartor, «[è] bene precisare che in quell'epoca le fonti elettroniche del diritto sono utilizzate in modo diverso dagli attuali. I dati sono registrati su nastri magnetici, il cui esame richiede tempi molto lunghi; pertanto è impossibile un utilizzo interattivo del sistema. Inoltre, negli anni '50 non si è ancora realizzata l'integrazione tra calcolatori e telecomunicazioni, e pertanto non si può interagire distanza con un sistema informatico. Il giurista deve richiedere, per lettura o per telefono l'effettuazione di una ricerca; i risultati della ricerca sono stampati e restituiti per posta», G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 28.

<sup>48</sup> Esempi significativi sono costituiti dalla fondazione dell'*Institut de recherche et d'étude pour le traitement de l'information juridique* di Montpellier nel 1965, e del *Centre de documentation juridique* dell'associazione dei notai belgi nel 1967. Nello stesso anno, inoltre, il congresso mondiale dei giudici svoltosi a Ginevra discute il documento *Law Research by Computer*. Sul punto F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 7-8. Per ulteriori ed esaustive esperienze europee e sovietiche si veda M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa*, cit., 1596-1600.

<sup>49</sup> Grazie all'operato di alcuni giuristi, fra cui il magistrato Renato Borruso, in Italia venne istituito il CED, il centro elettronico della Corte di Cassazione, e il sistema ItalGiure, con l'obiettivo di favorire la ricerca automatizzata di giurisprudenza, disciplina normativa e dottrina. Nel 1968 viene, invece, costituito l'Istituto per la Documentazione Giuridica, successivamente divenuto l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica. Sul punto G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 28-29 e, relativamente allo sviluppo del IDG-ITTIG, <http://www.ittig.cnr.it/storia/>. Sulla figura di Renato Borruso, le cui opere saranno citate successivamente nel testo, si veda G. CORASANITI, *Ricordo di Renato Borruso*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it) (<https://goo.gl/tp7wzv>).

differenti rispetto agli USA<sup>50</sup> – grazie al pensiero di Vittorio Frosini<sup>51</sup> e di Mario G. Losano<sup>52</sup> il nostro Paese divenne teatro di una profonda teorizzazione del nuovo rapporto fra diritto e tecnologie.

Frosini, approcciandosi all'innovazione tecnologica, come egli stesso scrisse, «con una mentalità di formazione umanistica, senza complessi di soggezione o di sufficienza»<sup>53</sup>, si accorse che il nucleo fondamentale delle tecnologie informatiche era costituito dalla logica del linguaggio, il quale costituiva (e costituisce tutt'ora) altresì un elemento essenziale del ragionamento giuridico<sup>54</sup>. Considerata la logica del linguaggio quale momento di intersezione fra diritto e tecnologie, si poneva dunque la questione se, applicando la logica del linguaggio tecnologica al ragionamento giuridico, si potesse donare automazione e oggettività al diritto rendendolo «privo di

---

<sup>50</sup> Come ha correttamente evidenziato Losano, «mentre negli Stati Uniti già da tempo ci si occupa di questi problemi, soltanto da pochi anni l'Europa se ne interessa; e se ne interessa seguendo soprattutto i modelli proposti dai paesi anglosassoni [...] Tuttavia questa meditazione anglosassone, in campo giuridico, è una spada a doppio taglio: da un lato, offre mezzi e tecniche già collaudate, dall'altro lato, però pone un'ipoteca sull'impostazione di ogni problema giuridico. Infatti, mentre per esempio nell'ambito dell'economia v'è una relativa omogeneità che rende non solo possibile, ma anche fruttuosa la cooperazione fra i due continenti [...], nell'ambito del diritto v'è una frattura di fondo che rischia di minare le fondamenta d'ogni cooperazione: il diritto dell'Europa continentale non è giurisprudenziale, bensì legislativo; il suo cardine non è la sentenza del giudice, bensì la legge generale e astratta. Il reperimento di sentenze favorevoli, nel diritto a continentale, è importante, ma non decisivo, perché esprime soltanto la probabilità – e non la necessità – che il giudice si pronunci ancora in quel senso. Un'organizzazione europea analoga al *Law Research Service* [...] avrebbe quindi un'importanza pratica notevole, però certamente minore di quella dell'organizzazione statunitense», M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa*, cit., 1596.

<sup>51</sup> Sulla figura di Vittorio Frosini si rimanda alla nota 13, prima parte.

<sup>52</sup> Su Mario G. Losano si rimanda alla nota 13, seconda parte.

<sup>53</sup> V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., Prefazione, 9.

<sup>54</sup> «Il problema viene così ad essere trasferito sul piano dei rapporti tra la cibernetica e la linguistica [...] ed in tal modo il rapporto tra cibernetica e diritto si converte in quello tra analisi logica e linguaggio giuridico, che caratterizza l'attuale condizione degli studi di pensiero giuridico, in seguito al nuovo interesse che è stato portato alle indagini sul diritto considerato come linguaggio normativa. Se il compito principale, commesso al giurista, è appunto quello di interpretare ovvero analizzare tale linguaggio, il problema dello sviluppo aperto alle applicazioni della cibernetica nel diritto coincide con quello della riduzione del linguaggio giuridico a una formulazione terminologica di tipo cibernetico, con l'eliminazione delle componenti di irrazionalità, di pateticità, di disordine, che vi possono essere nel linguaggio tra "parlato", anche se profilato fortemente in senso tecnico, come il caso di quello giuridico», V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 36-37.

passioni»<sup>55</sup>: se, dunque, applicando la cibernetica al diritto<sup>56</sup>, si potesse creare una sorta di *diritto artificiale*<sup>57</sup>.

Per Frosini tale *diritto artificiale* rappresentava «un modello, ed anzi un mito»<sup>58</sup>, che necessariamente doveva attrarre l'interesse dei giuristi in quanto rappresentava una vera e propria rivoluzione copernicana<sup>59</sup>. Per questa ragione anche i giuristi più diffidenti avrebbero dovuto interrogarsi sugli impatti di questo nuovo *diritto artificiale* che, nei fatti, stava diventando una nuova forma di potere<sup>60</sup> in grado di condizionare pesantemente la realtà, la società e, quindi, il diritto<sup>61</sup>.

---

<sup>55</sup> In questo senso C. CIAMPI, *A proposito di "Cibernetica, diritto e società di Vittorio Frosini*, in *Inf. dir.*, n. 2/2001, 11.

<sup>56</sup> Pochi anni prima una simile indagine era stata analizzata da Viktor Knapp, professore cecoslovacco all'Università Karlova di Praga nella seconda metà nel Novecento. Nella sua opera *O možnosti použití kybernetických metod v právu*, pubblicata per ČSAV nel 1963, e successivamente tradotta in italiano per Einaudi, nel 1978, col titolo *L'applicabilità della cibernetica al diritto*, l'Autore si è interrogato sull'applicazione della cibernetica al diritto con un obiettivo preciso, come egli stesso scrive a p. 22: «[q]uando parlo dell'applicazione dei metodi cibernetici al diritto, non mi riferisco alla spiegazione, mediante tali metodi, della sostanza delle funzioni dello stato e del diritto socialista, ma alla possibilità di far svolgere alle macchine determinate attività umane». Secondo Knapp, pur applicando la logica dialettica («intesa come espressione di movimento», 40) anziché la logica formale, dotata invece di staticità, le macchine cibernetiche non potranno mai sostituire il ragionamento giuridico. La cibernetica risulta, quindi, utile a ordinare il materiale giuridico, tramite la loro analisi, ma non può rappresentare un autonomo modo per prendere decisioni.

<sup>57</sup> Sul punto Frosini: «[i]n questi ultimi anni, tuttavia, è dato avvertire un mutamento sempre più marcato di interesse e di accento nella letteratura giuridica, uno spostamento dell'attenzione verso gli aspetti semantici, logici, tecnologici del diritto, e una manifesta indifferenza o insofferenza per gli aspetti tra "ideologici" od emotivi del diritto stesso. È emerso intanto, con l'avvento dell'era cibernetica, il problema del "diritto artificiale": espressione che qui viene volutamente usata in contrapposizione a quella di "diritto naturale", giacché l'antitesi della natura, la *physis* dei greci, è precisamente quella che gli stessi greci chiamarono la *techné*, e cioè la creazione artificiale», V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 13. Una precisazione pare tuttavia necessaria: il tema del diritto artificiale non è l'unico tema di cui Frosini si occupa in *Cibernetica, diritto e società*, in quanto l'autore pone riflessioni anche relative all'automazione amministrativa, alla coscienza artificiale e al rapporto fra etica e cibernetica. Per commenti sul punto vedasi C. CIAMPI, *A proposito di "Cibernetica, diritto e società di Vittorio Frosini*, cit., 11 ss.

<sup>58</sup> V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 39.

<sup>59</sup> Cfr. V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 38.

<sup>60</sup> In tal senso F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 8: «Prima di molti altri, Frosini colse i tratti fondamentali di quella che percepì come una rivoluzione. Le tecnologie informatiche consentono l'uso di un linguaggio che non è né parlato né scritto, ma che è piuttosto un linguaggio totalmente artificiale. Ciò comportava la comparsa di una nuova forma di potere, in grado di incidere in maniera radicale sulla società e quindi sul diritto».

<sup>61</sup> «Noi riteniamo però che si debba accedere a quelle nuove prospettive di pensiero e di esperienza, che il diritto e il progresso scientifico generale presenta anche allo studio del diritto; poiché le possibilità di applicazione della tecnologia, intesa come processo di razionalizzazione operativa, costituiscono le nuove forme di un mondo, in cui l'umanità va assumendo una nuova fisionomia spirituale, così che la mentalità tecnologica diventa una sua seconda, rinnovata natura», V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit., 39.

Come scritto nel paragrafo precedente, chi si interessò al rapporto fra cibernetica e diritto parallelamente al lavoro di Vittorio Frosini fu Mario G. Losano, il quale *inconsapevolmente* accolse l'invito dello stesso Frosini di approfondire questo tema.

Attento alle applicazioni pratiche delle tecnologie al diritto che stavano avvenendo negli altri Paesi<sup>62</sup>, Losano da subito si rese conto della necessità di approcciarsi a questo tema soprattutto dal un punto di vista della teoria del diritto<sup>63</sup>; ma si accorse, altresì, che i giuristi non erano ancora in possesso delle necessarie competenze per svolgere questo compito, essendo necessario uno studio collettivo e non affidato a pochi cultori<sup>64</sup>.

Partendo dalla considerazione per cui la cibernetica tende a responsabilizzare il comportamento dell'Uomo<sup>65</sup>, Losano pubblicò la già citata opera *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, proprio con l'intento di introdurre il giurista nel campo nell'elaborazione elettronica del diritto<sup>66</sup>.

Per Losano occorreva innanzitutto era creare concetti che potessero essere comuni sia ai giuristi sia agli informatici, in modo tale da poter analizzare il rapporto fra tecnologie e diritto in modo interdisciplinare<sup>67</sup>. Il punto di

---

<sup>62</sup> In quella che è la prima opera di questo Autore sull'argomento, ovvero *Cibernetica e diritto in Europa, cit.*, 1593-1595, Losano intuì subito che le prime applicazioni dei calcolatori elettronici al diritto a fini meramente pratici, in quanto impiegati per ricercare giurisprudenza, legislazione e dottrina, che in quegli anni avvenivano oltre oceano, costituivano una «utilizzazione insufficiente».

<sup>63</sup> Così Losano: «Il compito degli studiosi europei dovrebbe quindi consistere nell'applicare i calcolatori elettronici non soltanto all'attività pratica, ma anche alla teorica nel campo del diritto», M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa, cit.*, 1601.

<sup>64</sup> Cfr. M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa, cit.*, 1601-1602: «è ozioso chiedersi che trattamento riceva una disciplina nuova, qual è appunto la cibernetica: i laureati in giurisprudenza non sono assolutamente in grado di affrontarne i problemi. [...] È da questa inevitabile autodidassi che bisogna prendere le mosse nell'allestire i mezzi necessari allo svolgimento di ricerche di cibernetica applicata al diritto. Col passare del tempo non è più sufficiente il fervido apostolato di singoli, ma è necessario creare un centro [...] che offra ai giuristi più aperti la possibilità di aggiornare la propria preparazione con rapidità e certezza».

<sup>65</sup> «La cibernetica offre [...] all'uomo la possibilità di divenire soggetto agente in eventi, di cui fino ad oggi fu soltanto spettatore passivo. [...] si scoprono le connessioni naturali di elementi un tempo collegati in modo irrazionale ed il nostro pensiero [...] da atomistico diviene molecolare. Così concepita, la cibernetica ingigantisce le responsabilità dell'uomo e, dal punto di vista intellettuale, ne rende più scomoda la posizione rispetto al mondo che lo circonda», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto, cit.*, 19.

<sup>66</sup> Cfr. M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto, cit.*, 11: «[u]no dei fini di questo volume è di introdurre il giurista ai problemi di fondo dell'elaborazione elettronica dei dati giuridici, senza tuttavia presupporre in lui alcuna articolata cognizione tecnica. [...] Questo volume [...] svolge un discorso generale, ma non necessariamente generico; introduttivo, ma non necessariamente superficiale».

<sup>67</sup> «Molti giuristi, accostandosi ad essa con la mente abituata alla tradizionale delimitazione del diritto rispetto alle altre discipline, affermano che essa contiene ricerche eterogenee. Così

partenza della teorizzazione di Losano è rappresentato dalla Giurimetria di Loevinger<sup>68</sup>, della quale criticò sia il metodo sia l'oggetto. In particolare, per Losano la definizione che si poteva ricavare dal concetto loevingeriano di Giurimetria<sup>69</sup> come «*an effort to utilize the methods of science in the field of law*»<sup>70</sup>, discende inevitabilmente la propria natura “pratica” legata ad analisi quantitative di dati giuridici, in particolare «*electronic data and storage retrieval, behavioral analysis of decision, and the use of symbolic logic*»<sup>71</sup>, di cui l'unico denominatore comune è rappresentato dall'elaboratore elettronico<sup>72</sup>.

Secondo Losano l'applicazione della cibernetica al diritto non comprendeva soltanto indagini quantitative di carattere pratico ma, anzi, racchiudeva qualcosa in più, vale a dire le prospettive teoriche sorte a seguito dello sviluppo della Giurimetria e i risultati ottenuti dalle diverse esperienze dei vari Paesi, onde individuare un metodo comune ad aspetti teorici e pratici dell'applicazione della cibernetica al diritto<sup>73</sup>. Losano allora conì il termine

---

dicendo, essi scambiano l'interdisciplinarietà per eterogeneità. Perciò questo libro si propone di separare le singole materie confluenti in questa disciplina, ma, individuate così le sue parti costitutive, esso si preoccupa anche di indicare quali rapporti unificano argomenti solo apparentemente eterogenei. [...] [U]n dialogo interdisciplinare è possibile non soltanto con i giuristi filocibernetici [...], ma anche con quella parte di anticibernetici che hanno alle spalle secoli di letteratura giuridica, in cui il diritto è concepito come arte», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 12 e 22.

<sup>68</sup> Della quale si è scritto al paragrafo precedente e alla lettura del quale si rimanda.

<sup>69</sup> Si è scritto nel paragrafo precedente come Loevinger, in particolare in L. LOEVINGER, *Jurimetrics: The Methodology of Legal Enquiry*, cit., sia stata un po' avido di parole nel definire con chiarezza che cosa fosse la *Jurimetrics*. In proposito si rimanda alla nota 29 del paragrafo precedente.

<sup>70</sup> L. LOEVINGER, *Jurimetrics: The Methodology of Legal Enquiry*, cit., 8.

<sup>71</sup> N. VONNEUMAN, *Reviewed Work: Jurimetrics by Hans W. Baade*, in *The Yale Law Journal*, vol. 73, 5/1964, 905.

<sup>72</sup> Così M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit. 103.

<sup>73</sup> Per Losano era opportuno «riservare la denominazione di giurimetria ad una fase storicamente ben delimitata della ricerca giuridica e tentare invece una classificazione che tenga conto delle esperienze compiute negli ultimi anni e delle principali prospettive da esse aperte», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit. 106.



*Giuscibernetica*<sup>74</sup>, intendendo con esso «genericamente ogni applicazione della cibernetica al diritto»<sup>75</sup>.

Nella teorizzazione del suo autore, la giuscibernetica era strutturata come una cipolla (la similitudine è di chi scrive), nella quale ogni strato rappresentava un diverso, e sempre più specifico, campo di ricerca. Lo strato più esterno concerneva il rapporto e l'interazione, in ottica cibernetica, fra la società e il diritto, quest'ultimo inteso come sottoinsieme rispetto al sistema sociale; procedendo verso il cuore della cipolla, lo strato successivo era rappresentato dal rapporto fra le diverse strutture presenti all'interno del diritto inteso come sistema di norme (agenti, legislazione, giurisprudenza, dottrina, ecc.), ovviamente sempre analizzato in ottica cibernetica. Il terzo strato, invece, con l'intento di formalizzare il linguaggio giuridico, era relativo all'analisi cibernetica delle relazioni fra le parti presenti all'interno di ciascuna struttura del diritto: ogni struttura veniva quindi analizzata singolarmente e non, come nel secondo strato, in relazione alle altre. Il quarto strato, quello più interno, era rappresentato dalle applicazioni cibernetiche concrete nella quotidianità del diritto, vale a dire l'impiego pratico dei precedenti tre approcci<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Per quanto riguarda l'etimologia di questo lemma, Losano scrive: «Il modello è evidente: 'giusnaturalismo', 'giuspositivismo' (e gli aggettivi 'giuspubblicistico', 'giusprivatistico' e 'giusfilosofico'). Il richiamo a questo modello dovrebbe impedire un'errata pronuncia del termine italiano; non pongono invece problemi né il francese 'juscybérnetique', né l'inglese 'jus-cybernetics', né il tedesco 'Rechtskybernetik'. Essi, a quanto mi risulta, non sono mai stati usati e potrebbero quindi tradurre senza ambiguità l'italiano 'giuscibernetica'. Quest'ultimo termine di affiancherebbe inoltre ai già affermati 'biocibernetica', 'neurocibernetica' ecc. Filologicamente è riprovevole coniare vocaboli composti da un termine latino e uno greco; questa critica vale però anche per 'giurimetria'. I due termini sono quindi parimenti discutibili dal punto di vista del purismo filologico, ma almeno 'giuscibernetica' copre per intero il vasto campo di ricerche oggi in corso. E questo mi pare decisivo», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit. 106-107. Sul punto si veda anche M.G. LOSANO, voce *Giuscibernetica*, in *Novis. Dig. It., App.* Vol. III, DIS-IMPO, UTET, Torino, 1982, 1077 ss.

<sup>75</sup> «Con questo termine non si evoca l'idea d'una quantificazione dei fenomeni giuridici [...] ma si individua invece il metodo di cui fa uso la ricerca stessa», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit. 107.

<sup>76</sup> Cfr. M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 108: «Oggetto dell'odierna giuscibernetica sono quattro filoni di ricerca. 1. Il mondo del diritto, nella sua totalità, viene considerato come un sottoinsieme rispetto al sistema sociale e si studiano i rapporti di interazione tra i due secondo un modello cibernetico. 2. Il mondo del diritto viene studiato come si sistema normativo, dinamico e autoregolantesi; in altre parole, il diritto è concepito come una totalità di cui si indagano non i rapporti esterni (come al n. 1), bensì quelli interni, cioè quelli che legano fra loro le singole sue parti. Si cerca di individuare una struttura cibernetica del sistema giuridico. 3. I modelli cibernetici, in generale, dovrebbero essere pensati in vista di una loro utilizzazione in macchine cibernetiche. Questo passaggio alla macchina (cioè all'elaboratore elettronico) presuppone però una formalizzazione del linguaggio giuridico: nella giuscibernetica, a questo terzo livello dell'indagine, rientrano la logica formale applicata al diritto, l'analisi del linguaggio giuridico e, in generale, gli studi di teoria generale del diritto. A questo punto, la norma non è più una parte all'interno d'un tutto (il diritto), della quale si studiano le relazioni con altre parti del medesimo tutto (come al n. 2), bensì diviene essa stessa

Delineata in questo modo la sua struttura, la giuscibernetica risulta allora essere caratterizzata da un'anima teorica, che Losano chiama *modellistica giuscibernetica*, cui afferiscono i primi due approcci, e da un'anima empirica, *informatica giuridica*, relativa al terzo e al quarto approccio<sup>77</sup>. Se si confronta proprio questi ultimi approcci, il terzo e il quarto, si evince come essi corrispondessero alla *Jurimetrics* così come teorizzata da Loevinger<sup>78</sup>. Modellistica giuscibernetica e informatica giuridica sono il riflesso del rapporto dialettico fra il diritto così come inteso nei Paesi di tradizione *di civil law* e quello come inteso dai Paesi di tradizione di *common law*<sup>79</sup>; sono lo specchio di due concezioni differenti del diritto, una più orientata verso teorizzazioni astratte e generali, l'altra verso risoluzioni di problemi pratici, che Losano ha tentato sincreticamente di fondere tramite la giuscibernetica, al fine di elaborare un metodo per affrontare i nuovi fenomeni giuridici, e non soltanto più, come avveniva in precedenza, misurarli.

Il contributo che questo autore ha dato allo sviluppo italiano del dibattito sul diritto e cibernetica è risultato determinante, e sulla scia di

---

un sottoinsieme, di cui si studiano le singole parti e le loro relazioni reciproche. 4. Del diritto e della norma si sono così studiati gli aspetti che *possono* servire per rendere accessibili gli elaboratori elettronici certi fenomeni giuridici: però il passaggio a questa applicazione *concreta* pone numerosi problemi, non affrontati ai precedenti livelli. Questi problemi presuppongono nozioni non solo giuridiche, ma anche tecniche: per questo, il settore del trattamento delle norme giuridiche come informazioni (cioè del loro reperimento elettronico) è il settore interdisciplinare che segna il confine tra la giuscibernetica e la tecnologia degli elaboratori elettronici».

<sup>77</sup> Così M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 111.

<sup>78</sup> «Confrontando la definizione di Lee Loevinger con il contenuto dei singoli approcci, risulta che la giurimetria coincide per intero con il terzo e quarto approccio. Infatti, la giurimetria è storicamente il nucleo originario della giuscibernetica», M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., 109.

<sup>79</sup> Sulla contrapposizione fra *civil law* e *common law* si vedano, fra i tanti contributi, oltre a quello di M.G. LOSANO, *Sistema e struttura nel diritto*, Giappichelli, Torino, 1968, citato nella stessa *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, cit., anche A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in R. SACCO (dir.), *Trattato di diritto comparato*, UTET, Torino, 2011, 31 ss., che alla prima nota di questa pagina ricorda come il termine *civil law* «deriva dal lessico giuridico inglese che era solito designare con il termine *civil law* il termine *jus commune* dell'Europa continentale. La parola inglese ovviamente deriva da *jus civile*». Relativamente all'esperienza di *common law* si veda U. MATTEI, *Il modello di Common Law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2014; mentre sull'esperienza di *civil law* vedasi P.G. MONATERI, A. SOMMA, *Il modello di Civil Law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2016.

*Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto* si posero altri interessanti studi<sup>80</sup>.

Pochi anni dopo l'uscita di questa monografia, infatti, Frosini pubblicò l'articolo *La giuritecnica: problemi e proposte*<sup>81</sup>, nel quale, ricollegandosi al concetto di *diritto artificiale* che aveva elaborato precedentemente<sup>82</sup>, sottolineò la necessità di trovare un «nuovo simbolo semantico» che fosse in grado di descrivere in maniera compiuta «la nuova condizione di lavoro mentale del giurista»<sup>83</sup>. Intento di Frosini non era tanto quello di pretendere la sostituzione dei termini che venivano usati in quegli anni, quali *Jurimetrics*, *Lawtomatic*, *Giuscibernetica*<sup>84</sup>, quanto quello di trovare un termine che potesse descrivere appieno la trasformazione teorica che il diritto stava subendo a seguito dell'avvento delle tecnologie. Per tale ragione Frosini, allora, coniò il termine *Giuritecnica*.

Con questa parole egli intese la tecnologia giuridica, nel senso della «produzione in atto delle metodologie operative nel campo del diritto risultanti dall'applicazione di procedimenti e di strumenti tecnologici»<sup>85</sup>. Con la giuritecnica l'autore voleva evidenziare la necessità di trovare un metodo in grado di porre l'accento sulle importanti ricadute filosofiche e morali che l'applicazione della tecnologia al diritto stava comportando, e che avrebbe comportato sempre di più nel tempo<sup>86</sup>. Conseguentemente risultava necessario

---

<sup>80</sup> Come è stato posto in evidenza, questo volume «ha animato in maniera determinante lo sviluppo successivo dell'informatica giuridica italiana», F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 10.

<sup>81</sup> V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, in *Inf. dir.*, 1/1975, 26.

<sup>82</sup> Il riferimento è a V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, cit. Sul punto si rimanda alla lettura delle pagine precedenti.

<sup>83</sup> V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, cit., 26.

<sup>84</sup> In questo modo V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, cit., 28. Frosini puntualizza altresì che «con termine di “giuritecnica” non si pretende di voler sostituire gli altri in precedenza elencati [*Jurimetrics*, *Lawtomatic*, *Giuscibernetica*], ma si propone un nuovo simbolo semantico, riassuntivo delle attuali istanze emergenti nel dominio della nuova esperienza giuridica, e di facile fungibilità».

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> In questo senso A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani – Diritto on line*, 2013 (in <https://goo.gl/FgZe1p>): «Pur partendo dalle medesime basi teoriche di Losano, nel 1975 Frosini ha proposto l'adozione del nuovo termine Giuritecnica, in sostituzione di Giuscibernetica, nella convinzione che così venisse adeguatamente valorizzato lo stretto rapporto filosofico e sociale risultante dall'applicazione di procedimenti e strumenti tecnologici nel campo del diritto».

che i giuristi cambiassero mentalità<sup>87</sup> e che si distaccassero dal classico approccio formalistico al diritto per girare il capo, ponendo maggiore attenzione, verso gli aspetti sociologici della tecnologia giuridica<sup>88</sup>.

Questi aspetti, in particolare quello dell'impatto sulla società, che per Frosini rendevano la giuritecnica «una nuova frontiera del diritto»<sup>89</sup>, si ricollegavano ad alcune tesi espresse oltre oceano da un altro importante giurista, Spiros Simitis<sup>90</sup>.

Nella monografia *Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung*<sup>91</sup>, Simitis notò che, con la fine del secondo conflitto mondiale, i compiti dello Stato aumentarono notevolmente: lo Stato, e con esso la sua regolamentazione, andarono a occupare e disciplinare spazi che, fino a pochi anni prima, il c.d. Stato liberale osservava con sufficienza da lontano, quasi a non volersi immischiarsene. Con l'intervento del c.d. Stato sociale<sup>92</sup>, consequenzialmente,

---

<sup>87</sup> «I problemi della giuritecnica sono quelli che sorgono da una compenetrazione fra quelli giuridici e quelli tecnologici, in modo tale da obbligare ad un mutamento di mentalità dello studioso e dell'operatore del diritto, costretti, l'uno e l'altro, a staccarsi dagli schemi mentali del formalismo giuridico a cui erano abituati, giacché il diritto veniva considerato come un universo scritto sui codici, e la cultura giuridica era ritenuta puramente umanistica ed anzi libresca», V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, cit., 29-30.

<sup>88</sup> Proprio così V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, cit., 34: «occorre decidersi ad intervenire nella formazione culturale del giurista per spezzare l'antico cerchio magico del formalismo, e della credenza connessa che il giurista sia il detentore di una quantità di formule magiche, con le quali egli riesce a legare o a sciogliere le altrui volontà; formule, che egli solo sa decifrare sui libri o sulle "grida", come fa il dottor Azzecagarbugli. Nelle nostre facoltà di giurisprudenza occorre introdurre l'insegnamento della tecnologia giuridica, che può trarre alimento solo da continuo confronto con l'esperienza in atto, e che deve mantenere [...] in forte rilievo un suo profilo sociologico».

<sup>89</sup> Cfr. V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, cit., 33 e 35.

<sup>90</sup> Spiros Simitis, greco di nascita ma tedesco accademicamente parlando, è stato professore di diritto civile e di diritto del lavoro all'Università di Frankfurt am Mein. Già direttore del centro di ricerca per la documentazione giuridica della Repubblica Federale Tedesca, nel 1975 divenne *Datenschutz-beauftragter* dell'Assia, carica che oggi potrebbe essere accostata al nostro Garante per la protezione dei dati personali. Proprio il suo interesse per la protezione dei dati costituirà un importante filone di ricerca che si affiancherà a quelli del diritto civile e, soprattutto, del diritto del lavoro. Sulla figura e sul pensiero di Simitis si veda S. SCIARRA, S. SIMITIS, T. TREU, M. WEISS, *Spiros Simitis giurista europeo*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, n. 110/2006, 301 ss.

<sup>91</sup> S. SIMITIS, *Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1970, trad. ita. *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, Giuffrè, Milano, 1977.

<sup>92</sup> Relativamente allo Stato sociale, e in particolare in riferimento alla politica sociale, appare essere fondamentale il volume di Luigi Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, pubblicato per Einaudi nel 1949, che raccoglie le lezioni che questi aveva tenuto nel 1944 nel suo esilio in Svizzera, in particolare alla Scuola di Ingegneria di Losanna e all'Università di Ginevra. In questo volume il futuro secondo Presidente della Repubblica Italiana scrisse: «Il mercato non può essere abbandonato a se stesso. Il legislatore, ossia noi stessi che dobbiamo eleggere coloro che fanno le leggi, dobbiamo sapere che il mercato può essere falsato da monopoli. Fin che si tratta di piccole trincee che ogni produttore scava intorno a sé per proteggersi contro i concorrenti, poco male. Possiamo tollerare, anzi non ci dispiace, che un negoziante gentile, con buone parole, sorrisi cortesi e ringraziamenti cordiali, eserciti una specie di monopolio sulla clientela

il numero di norme crebbe esponenzialmente, il che rese ancora più inaccessibile al *quivis de populo* l'ordinamento giuridico<sup>93</sup>. Questo aspetto, secondo Simitis, rappresentava uno dei principali fattori di quella che questi definì «crisi dell'informazione»<sup>94</sup>, in quanto in tal modo l'informazione giuridica in sé diventava sempre più incerta e inesatta – anche a danno dei diversi operatori del diritto<sup>95</sup>. Ma l'antidoto a tale crisi dell'informazione si poteva ricercare nell'impiego degli elaboratori elettronici<sup>96</sup>, in particolare delle banche dati giuridiche. Tuttavia deve essere necessario un controllo giuridico sugli elaboratori elettronici, dato che un loro impiego non disciplinato comporta che

---

a danno del burbero e maleducato; ma possiamo impedire che monopolisti veri e propri rialzino i prezzi, scemino la produzione e guadagnino grosso. Così pure possiamo e perciò dobbiamo far sì che il mercato utilizzi le sue buone attitudini a governare la produzione e la distribuzione della ricchezza entro certi limiti, che noi consideriamo giusti e conformi ai nostri ideali di una società, nella quale tutti gli uomini abbiano la possibilità di sviluppare nel modo migliore le loro attitudini, e nella quale, pur non arrivando alla eguaglianza assoluta, compatibile solo con la vita dei formicai e degli alveari – che per gli uomini si chiamano tiranni, dittature, regimi totalitari – non esistano diseguaglianze eccessive di fortune e di redditi. Perciò noi dobbiamo darci buone leggi, buone istruzioni, creare un buon sistema di istruzione accessibile e adatto alle varie capacità umane, creare buoni costumi. Dobbiamo perciò cercare di essere uomini consapevoli, desiderosi di venire illuminati e di istruirci e dobbiamo, in una nobile gara, tendere verso l'alto. Il mercato, che è già uno stupendo meccanismo, capace di dare i migliori risultati entro i limiti delle istituzioni, dei costumi, delle leggi esistenti, può dare risultati ancor più stupendi se noi sapremo perfezionare e riformare le istituzioni, i costumi, le leggi, entro le quali esso vive allo scopo di toccare più alti ideali di vita. Lo potremo se vorremo». Il passo citato è in L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 2004, 36. Sulla figura di Luigi Einaudi, la quale per ragioni di tempo e spazio non si può approfondire, si rimanda fra i tanti contributi a D. CADEDDU, *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia*, Franco Angeli, Milano, 2018 e a M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi, riflessioni sul cammino di un grande italiano*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2009.

<sup>93</sup> S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., 18, scrive infatti che «[o]scurezza ed incertezza sono così divenute ovvi attributi dell'ordinamento normativo».

<sup>94</sup> Così S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., 19.

<sup>95</sup> «La crisi dell'informazione avvolge nelle tenebre l'ordinamento giuridico. Da una trasparenza almeno potenziale l'ordinamento passa ad una crescente imperscrutabilità e diviene inaccessibile perfino allo specialista», S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., 35.

<sup>96</sup> «Lo Stato è, dunque, obbligato a trovare dei rimedi che permettano, nella complessità dell'ordinamento giuridico di una società industriale altamente tecnicizzata, di assicurare la trasparenza della regolamentazione giuridica e, con ciò, di mantenere una condizione essenziale all'ordinamenti di uno Stato di diritto. Il bisogno d'informazione deve essere soddisfatto mediante nuovi ed appropriati strumenti d'informazione. Non può ammettersi, dunque, alcun disinteresse alla elaborazione elettronica dei dati. [...] [A]nche dal punto di vista del carattere sociale dello Stato, occorre trovare nuovi strumenti d'informazione che possano mettere fine all'attuale stato di cose. Di nuovo, l'elaborazione elettronica dei dati si offre come l'unico verosimile rimedio ma è anche, ancora una volta, evidente che l'esame delle sue possibilità di applicazione non è affatto un giuoco teorico, ma è prescritto dai principi fondamentali della Costituzione», S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., 61-62 e 64-65.

«[i]l cittadino si trova esposto d una contabilità generale delle proprie azioni»<sup>97</sup>. E proprio per questo motivo – ed è qui l'idea centrale de pensiero di Simitis – data l'utilità dell'elaborazione elettronica per far cessare la crisi dell'informazione, ma considerata l'imprescindibile tutela del singolo, risulta allora fondamentale la loro piena accessibilità da parte degli individui<sup>98</sup>: «[L]e banche di dati giuridici espletano, pertanto, la loro funzione di rimedio alla crisi dell'informazione solo nella misura in cui l'accesso ad esse non crei dei privilegiati, con il che il bisogno d'informazione sarebbe soddisfatto solo da pochi»<sup>99</sup>.

Come emergerà nel corso della trattazione, nonostante i termini *Giuscibernetica* e *Giuritecnica* siano stati, con il passare del tempo, superati in favore di altri lemmi e di altri concetti, le loro basi teoriche hanno rappresentato le fondamenta dello sviluppo dei principi dell'informatica giuridica e del diritto dell'informatica, così come l'idea di accessibilità dell'informazione sviluppata da Simitis.

---

<sup>97</sup> Così la *Presentazione* di Vittorio Frosini a S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., XI.

<sup>98</sup> «[L]'accesso all'informazione dev'essere lasciato più libero che sia possibile. Le banche dei dati giuridici devono essere organizzate in maniera tale da permettere a chi fa le leggi e a chi le applica di ottenere quei dati di cui ha bisogno. Ma anche il singolo che cerchi l'informazione giuridica deve avere la possibilità di ottenerla, ed altrettanto esauriente ed univoca che quella che eventualmente le stesse autorità possono ottenere», S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit. 131.

<sup>99</sup> S. SIMITIS, *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, cit., 132.

#### IV. Informatica giuridica, Informatica del diritto e Diritto dell'informatica.

Sebbene Losano e Frosini avessero coniato i termini *Giuscibernetica* e *Giuritecnica*, come visto nel paragrafo precedente, a partire dalla fine degli anni Settanta-inizio Ottanta entrò prepotentemente a far parte della vulgata prima, e nella legislazione europea poi, l'espressione *Informatica giuridica*, che di fatto sostituì l'impiego di quella losaniana e di quella frosiniana.

Come facilmente intuibile, Informatica Giuridica deriva innanzitutto dalla parola *Informatica*. Questo lemma è stato usato per la prima volta dall'ingegnere tedesco Karl Steinbuch, il quale nell'opera *Informatik: Automatische Informationsverarbeitung*<sup>100</sup>, pubblicata nel 1957, aveva definito come *Informatik*, ovvero "trattamento automatico delle informazioni", la scienza del computer<sup>101</sup>. Nonostante il contributo di Steinbuch, colui il quale è ritenuto (erroneamente) il coniatore di tale termine è Philippe Dreyfu, professore francese alla Harvard University, che utilizzò la parola *Informatique*, crasi di *information* e di *automatique*<sup>102</sup>.

Tuttavia, intendere per Informatica soltanto l'elaborazione automatica dell'informazione potrebbe indurre in errore. Come la dottrina italiana ha posto in luce<sup>103</sup>, è possibile rinvenire almeno due interpretazioni di informatica: come sinonimo di documentazione<sup>104</sup>, intesa come mezzo per reperire, organizzare e conservare testi, oppure come sinonimo di scienza dell'elaborazione

---

<sup>100</sup> K. STEINBUCH, *Informatik: Automatische Informationsverarbeitung*, SEG-Nachrichten, Berlin, 1957.

<sup>101</sup> Come ricordano B. WIDROW, R. HARTENSTEIN, R. HECHT NIELSEN, 1917 *Karl Steinbuch 2005*, in *IEEE Computational Intelligence Society*, August 2005, 5: «More than a decade before the first CS [Computer Science] department was founded in Germany (the Fakultät fuer Informatik at University of Karlsruhe in 1969) Steinbuch gave regularly scheduled academic courses on CS and coined the term "Informatik", which became the German term for Computer Science».

<sup>102</sup> Così, *ex multis*, M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, Einaudi, Torino, 1985, 337-338: «'informatica' nasce dalla crasi del francese *information* con *automatique*; l'*informatique* sarebbe dunque la disciplina che si occupa della ricerca documentaria mediante l'elaboratore elettronico. Questo neologismo venne coniato nel 1962 da Philippe Dreyfus; egli intendeva con 'informatique' l'insieme delle discipline e delle tecniche rilevanti per una trattazione automatica delle informazioni. In questo senso lato il termine venne accolto nel 1967 dall'Académie française». Anche A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, *cit.*, conviene con Losano sull'attribuzione del ruolo di coniatore del termine informatica a Dreyfus, così come ancora prima V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e prospettive*, *cit.*, 27.

<sup>103</sup> Si veda in proposito M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, *cit.*, 339.

<sup>104</sup> Cfr. in tal senso I. MIHAJLOV, A.I. ČERNYJ, R.S. GILJAREVSKIJ, *Osnovy informatiki*, Nauka, Moskva, 1968.

elettronica, vale a dire come mezzo per elaborare qualunque tipologia di dato. L'intersezione fra queste due diverse concezioni di informatica, cioè quale insieme delle tecniche documentarie rilevanti per l'elaboratore, ha rappresentato un momento di riflessione per la formulazione dell'Informatica giuridica, per la quale l'elemento essenziale è il fatto che ad essere elaborati con tecniche informatiche sono unicamente dati di natura giuridica<sup>105</sup>.

Come ricostruito precedentemente<sup>106</sup>, Losano, nel teorizzare la *Giuscibernetica*, aveva descritto la struttura di quest'ultima come composta di quattro parti, delle quali le prime due, afferenti ad approcci teorici, potevano essere raggruppate nella *modellistica giuscibernetica*, mentre le restanti due, relative ad approcci empirici, invece nell'*informatica giuridica*.

L'impiego che Losano fa di questi due termini è, come visto, esclusivamente in riferimento all'attività pratica; ma essi se vengono sovrapposti alla nozione di informatica accolta oggi, allora ci si accorge come la prima costituisca un piccolo cerchio concentrico inscritto in uno di raggio maggiore: l'informatica giuridica di cui Losano fa riferimento in *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto* rappresenta soltanto uno dei diversi ambiti che vengono ricompresi nell'informatica giuridica attuale. Oggi, infatti, con essa «si intende il sapere relativo all'utilizzo dei calcolatori nel campo del diritto»<sup>107</sup>.

Ma anche i confini di tale definizione sono apparsi da subito decisamente ampi, *a fortiori* considerando l'impressionante accelerazione che ha avuto la tecnologia negli ultimi quarant'anni. Come una valanga che man mano che rotola giù dal pendio del monte diventa sempre più veloce e più grande, in base a quella che è definita come la *Legge di Moore*, per la quale la velocità di calcolo della tecnologia raddoppia ogni diciotto mesi<sup>108</sup>, la tecnologia è divenuta

---

<sup>105</sup> «Le tecniche dell'informatica generale si applicano a qualunque informazione, indipendentemente dal suo contenuto. È però evidente che certe tecniche, applicate a documenti provenienti da certe materie, danno risultati migliori, mentre tecniche diverse danno risultati peggiori. Perciò, quando parlo di 'informatica giuridica' limito il discorso a quelle tecniche informatiche generali rivelatesi particolarmente adatte all'elaborazione elettronica dei dati giuridici», M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica, cit.*, 348.

<sup>106</sup> Vedasi il paragrafo III di questo capitolo.

<sup>107</sup> A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica, cit.*

<sup>108</sup> La legge di Moore è una «[l]egge empirica che descrive lo sviluppo della microelettronica, a partire dall'inizio degli anni Settanta, con una progressione sostanzialmente esponenziale, perciò straordinaria; la legge fu enunciata per la prima volta nel 1965 da Gordon Moore, uno dei fondatori di INTEL e dei pionieri della microelettronica, che la ribadì pubblicamente nel 1974. Essa afferma che la complessità dei microcircuiti (per es., misurata dal numero di



sempre più pervasiva nella società e nella vita quotidiana. I *personal computer* si sono diffusi rapidamente comparso sulle scrivanie di uffici e di case grazie, in particolare, alla telematica, ovvero «la congiunzione tra informatica e telecomunicazioni»<sup>109</sup>; il numero degli utenti è cresciuto e sono istituite le prime banche di dati, con la conseguenza che ha preso piede un fervido dibattito dottrinale (e legislativo<sup>110</sup>) relativo alla riservatezza dei dati<sup>111</sup>.

Proprio l'aspetto pratico dello sviluppo dell'Informatica giuridica, criticato inizialmente da Frosini per questa ragione<sup>112</sup>, ha indotto le università a istituire i primi corsi di informatica giuridica<sup>113</sup>, posto che la tecnologia era

---

transistori per chip o per area unitaria) raddoppia periodicamente, con un periodo originalmente previsto in 12 mesi, allungato a 2 anni verso la fine degli anni Settanta e dall'inizio degli anni Ottanta assestatosi sui 18 mesi. [...]. Benché assolutamente empirica, la legge di Moore è stata seguita quasi con la precisione di un fenomeno naturale, nonostante una certa dispersione dei punti sperimentali, costituiti dai più importanti microcircuiti apparsi nel tempo sul mercato (tra i quali, i microprocessori e le memorie, che danno vita a curve parallele ma distinte). Più recentemente, la capacità predittiva della legge di Moore è stata in qualche modo sostituita da un piano di sviluppo (ITRS, International technology roadmap for semiconductors) che prescrive tutte le principali caratteristiche dei dispositivi del futuro, con previsioni di medio e lungo respiro (8 e 15 anni) aggiornate ogni 2 anni (e revisionate in modo più lieve ogni anno). Questo piano, frutto di un grande sforzo a livello planetario, mira a contenere il costo proibitivo dello sviluppo di nuove tecnologie favorendo la focalizzazione sugli stessi obiettivi degli sforzi di tutti, anche di imprese in fiera competizione sul mercato. La ITRS indica che l'attuale microelettronica continuerà a svilupparsi sostanzialmente secondo la legge di Moore almeno per i prossimi 15 anni (limite, continuamente aggiornato, di visibilità delle previsioni)», B. RICCÒ, voce *Legge di Moore*, in *Enc. Treccani - Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, 2008 (in <https://goo.gl/XvZE5T>).

<sup>109</sup> Così G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 30. In proposito anche S. LARICCIA, voce *Telematica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1998 e V. FROSINI, voce *Telematica e Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 60 ss.

<sup>110</sup> Cfr. *Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale* del Consiglio d'Europa del 1981 (c.d. Trattato n. 108), sottoscritta anche dall'Italia; raccomandazione del Comitato dei Ministri n. R(81)1 relativa alla *regolamentazione applicabile alle banche di dati sanitari automatizzate* del 1981. In ambito nazionale invece venne approvata la l. n. 121 del 1981, rubricata *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, la quale conteneva anche disposizioni sull'argomento.

<sup>111</sup> Come messo in luce da D. LIMONE, *Introduzione*, in D. LIMONE (cur.), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, cit., IX, nella prima metà degli anni Ottanta Frosini dedica molti scritti proprio a questo argomento di ricerca. Sulle banche dati, anche da un punto di vista storico, si veda M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali*, cit., 314 ss.

<sup>112</sup> Infatti Frosini scrisse: «“Informatica giuridica” è una etichetta, che presenta tuttavia qualche inconveniente nella sua applicazione generalizzata. Anzitutto, essa designa un settore specifico (quello giuridico) della scienza e tecnica dell'informazione, che comprende un campo di indagini e di manipolazioni ormai reso vastissimo dallo sviluppo dell'informatica, ma non designa un modello nuovo di procedimento operativo giuridico: quello che si è cercato di definire come “diritto artificiale”», V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e prospettive*, cit., 28.

<sup>113</sup> I corsi universitari specialistici sono il frutto di un dibattito sempre più allargato da parte degli esperti del settore quali dottrina, magistratura, avvocatura e tecnici. Ad esempio, in ambito universitario, nel giugno del 1969 viene istituito presso la Facoltà di Giurisprudenza il Centro di Giuscibernetica dell'Università di Torino, il cui primo direttore fu proprio Mario Losano, il quale, in relazione al primo anno di lavori del Centro, pubblicò sulla *Rivista internazionale di Filosofia del Diritto* nel 1971 *Il primo anno del Centro di Giuscibernetica dell'Università di Torino* (152

diventata «strumento di conoscenza immediata della realtà prima invisibile, è *téchne e lògos*»<sup>114</sup>.

L'Informatica giuridica si è diffusa rapidamente<sup>115</sup>, favorita da esperienze positive che videro come attori protagonisti non soltanto le università, ma anche le Istituzioni<sup>116</sup>, la Magistratura – come il Centro Elettronico di Documentazione del dell'Ufficio Massimario della Corte di Cassazione<sup>117</sup> – e i centri di ricerca – quale l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del Consiglio nazionale delle Ricerche<sup>118</sup>. In dottrina si inizia a ipotizzare l'impiego delle tecnologie alla legistica<sup>119</sup> e alla legislazione<sup>120</sup>.

---

ss.) (nel quale viene scritto che «[a] partire dall'anno 1970-71 verranno svolte lezioni e seminari aventi per oggetto l'Informatica giuridica e la giuscibernetica in senso lato», 155). Nel 1971 l'informatica giuridica viene insegnata nelle aule universitarie: ne è un esempio la pubblicazione del volume M.G. LOSANO, *Corso di informatica giuridica*, Cooperativa Universitaria Editrice Milanese, Milano, 1971. Due anni dopo, invece, viene organizzato a Roma, il 13-15 febbraio 1973, il primo *Congresso internazionale* sul tema *La diffusione delle informazioni giuridiche con l'ausilio degli elaboratori elettronici*, organizzato dal C.E.D., Centro Elaborazione Dati del Senato della Repubblica creato nel 1972. Se i primi corsi di informatica giuridica sono stati pensati a fini di didattica interna alla Facoltà di Giurisprudenza, con il trascorrere del tempo sono stati creati dei veri e propri cicli di studi universitari in Informatica giuridica, anche accessibili a studenti di altre Facoltà. È il caso del corso universitario in informatica giuridica aperto sia a studenti di Giurisprudenza sia a quelli di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali e dalla durata triennale, diretto da Mario Losano e durato dall'A.A. 2002-2003 all'A.A. 2013-2014, presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale. Sul punto M.G. LOSANO, *Il corso triennale di informatica giuridica dell'Università del Piemonte Orientale*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 119 ss. L'Italia ha rappresentato in argomento un esempio virtuoso, posto che anticipa di quasi un decennio la raccomandazione n. R(80)3 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa concernente *l'insegnamento, la ricerca e la formazione in materia di "informatica e diritto"*.

<sup>114</sup> V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e prospettive*, cit., 30.

<sup>115</sup> Per una ricostruzione esaustiva delle tappe dello sviluppo dell'informatica giuridica in Italia si veda *Cronologia delle tappe rilevanti dell'informatica giuridica in Italia – Appendice 1*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 643 ss.

<sup>116</sup> A riguardo E. CANDIA, M. PANIZZA, E. PARADISO, *La Camera dei deputati e l'informatica giuridica*, e C. MARCHETTI, *Il Senato della Repubblica e l'evoluzione del sistema informativo parlamentare*, entrambi in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 229 ss. e 259 ss.

<sup>117</sup> In proposito F. FIANDESE, *Il Centro Elettronico di Documentazione della Corte Suprema di Cassazione*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 151 ss.

<sup>118</sup> In argomento E. FAMELI, P. MERCATALI, M. RAGONA, D. TISCORNIA, *L'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR. Dalla documentazione giuridica automatica ai sistemi esperti e alla legimatica*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 169 ss.

<sup>119</sup> Sul punto si rimanda a R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>120</sup> Scriveva così Losano negli anni Ottanta: «[o]rmai le banche d dati legislativi sono una realtà operante in ogni stato. In Italia, la Corte di cassazione ha costruito uno dei sistemi più estesi ed avanzati oggi esistenti al mondo, sia per quantità di materiale memorizzato, sia per

Negli anni Novanta si assiste a un profondissimo cambio di paradigma: da un lato l'esponenziale aumento della compressione dei dati su dischi rigidi consente la possibilità di immagazzinare sempre più informazioni a costi sempre più accessibili agli utenti, fungendo da moltiplicatore per la loro diffusione<sup>121</sup>; dall'altro, partendo dal già esistente Internet<sup>122</sup>, viene creato il Web<sup>123</sup>. Comunicare non è mai stato così facile prima di allora. Ma questa

---

diffusione di terminali sul territorio nazionale. I tempo sono ormai maturi perché si realizzi una retroazione delle tecniche informatiche sulle tecniche legislative», M.G. LOSANO, voce *Ginscibernetica*, in *Novis. Dig. It., cit.*, 1087-1088. Interessante in argomento C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, CEDAM, Padova, 1993, nonché R. BORRUSO, *Connessione tra tecnologie informatiche e legislazione: necessità di un approfondimento*, in P. GALDIERI (cur.), *Problemi giuridici dell'informatica nel mec*, Giuffrè, Milano, 1996, 129 ss.

<sup>121</sup> Il riferimento è ai *Compact Disks*, «supporti ottici dotati di capacità di memorizzazione molto elevata a fronte di un costo molto basso. Essi possono essere usati sui normali PC [...] senza la necessità di collegamenti telematici. Il CD consente l'ingresso delle case editrici nel campo della documentazione giuridica automatica: le opere già disponibili su supporto cartaceo possono essere ora trasferite su disco compatto, e di conseguenza possono essere riprodotte e distribuite a costi molto inferiori», Così G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 32.

<sup>122</sup> L'idea di creare una rete con la quale trasmettere l'informazione da un capo all'altro del collegamento preesiste all'invenzione di Internet e dei suoi precursori: basti pensare al telegrafo ottico di Claude Chappe (fine del XVIII secolo), o al telegrafo elettrico (prima metà del XIX secolo), alla telegrafia senza fili (seconda metà del XIX secolo) o al telefono. Proprio il collegamento telefonico fu centrale per la nascita di Internet. Durante la guerra fredda gli Stati Uniti d'America finanziarono le ricerche per la creazione di una tecnologia che superasse quella del telefono basata sulla c.d. commutazione di circuito, in cui la connessione «viene stabilita al momento della chiamata e si interrompe solo al termine della conversazione. In buona sostanza, se uno dei collegamenti intermedi che contribuisce alla chiusura del circuito da un capo all'altro della comunicazione dovesse venire a mancare, la trasmissione viene brutalmente interrotta, dato che non è previsto che è un'altra connessione possa essere stabilita nel corso della stessa comunicazione», G. RUFFO, *Rete e reti*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, cit., 22. Per questa ragione venne finanziato, nel 1969, il progetto ARPANET (acronimo di *Advanced Research Projects Agency NETwork*) per creare un sistema di trasmissione dati più sicuro e non esposto a un possibile attacco sovietico. Questo si basava sulla nuova tecnologia "a commutazione di pacchetto", la quale «non prevede un'inizializzazione della comunicazione che riservi tutte le risorse utili alla comunicazione, ma – al contrario – divide il flusso informativo in tanti pacchetti. [...] [P]iù pacchetti possono attraversare collegamenti diversi e quindi giungere presso altri nodi che eventualmente continueranno ad inoltrare il segnale stesso, senza che nessuna di queste risorse intermedie venga riservata, appunto, come avviene nella commutazione di circuito», *Ibidem*. ARPANET, principalmente basata sul lavoro di Leonard Kleinrock, professore di informatica alla University of California-Los Angeles, assumerà l'architettura attuale di Internet grazie al successivo sviluppo dei due protocolli TPC (*Transmission Control Protocol*) e IP (*Internet Protocol*) che consentiranno di collegare fra loro le diverse reti. In tema di reti si veda L.A. BARABÁSI, *Linked: The New Science of Networks*, Perseus Books Group, New York, 2002. Riguardo agli aspetti relativi al diritto pubblico di internet si vedano *ex multis* P. COSTANZO, voce *Internet (Diritto Pubblico)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg.\* UTET, Torino, 2000, 347 ss.; A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Giappichelli, Torino, 2009; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012.

<sup>123</sup> Come scrive A. MAZZEI, *Il World-Wide Web*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, cit., 69-70 «[i]l web nasce al CERN di Ginevra per condividere informazioni sui progetti dell'istituto. Il CERN è un cosmo di persone, esperimenti, apparecchiature. Il continuo partire ed arrivare di scienziati rende molto difficile lo scambio di informazioni sui progetti. Tim Berners-Lee e Robert Cailliau sono due scienziati che lavorano al settore tecnologie informatiche del CERN, e con l'idea di migliorare lo scambio

facilità porta con sé un enorme aumento di complessità di tutto il sistema che inevitabilmente si ripercuote all'interno di quelli che sono i confini dell'Informatica giuridica<sup>124</sup>.

Nella ricostruzione fatta fino a qui, l'analisi del rapporto fra tecnologie informatiche e ordinamento giuridico ha costituito in senso ampio tutto l'oggetto dell'Informatica giuridica (nonostante Losano e Frosini avessero sottolineato taluni suoi aspetti pratici). Con l'aumento della complessità delle informatica e delle diverse tecnologie la dottrina ha iniziato una riflessione in merito alla specificazione dei diversi ambiti che vi erano, di fatto, all'interno dell'Informatica giuridica. All'interno dei rapporti fra tecnologia informatica e diritto si sono così individuate due grandi macro aree: da un lato l'Informatica del diritto, dall'altro il Diritto dell'informatica.

La differenza sostanziale fra queste due branche consiste nel rapporto fra soggetto ed oggetto. Nell'Informatica del diritto è il diritto che si trova ad essere oggetto dell'informatica, mentre nel Diritto dell'informatica è l'informatica a essere oggetto del diritto<sup>125</sup>. L'Informatica giuridica<sup>126</sup>,

---

di informazioni presentano a novembre del 1990 un progetto di ricerca: l'idea innovativa è di usare gli ipertesti accoppiata con Internet per le comunicazioni interne ed esterne del CERN». In argomento si veda T. BERNERS-LEE, *Information Management: A Proposal*, in *Technical Report*, CERN Ginevra, March 1989; T. BERNERS-LEE, R. CAILLIAU, *WorldWideWeb: A Proposal for HyperText Project*, in *Technical Report*, CERN, Ginevra, November 1990; T. BERNERS-LEE, *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of World Wide Web by His Inventor*, Harper, San Francisco, 1999; J. GILLIES, R. CAILLIAU, *How the Web Was Born: The Story of the World Wide Web*, Oxford Paperbacks, Oxford, 2000. Relativamente al Web, in rapporto con il diritto, si veda M. DURANTE, *Il futuro del Web: etica, diritto, decentramento. Dalla sussidiarietà digitale all'economia dell'informazione in rete*, Giappichelli, Torino, 2007.

<sup>124</sup> Sul punto si veda E. FAMELI, *Il processo di definizione dell'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 35 ss.

<sup>125</sup> Così anche Borruso: l'informatica giuridica «non può essere neppure sostituita dalla denominazione “diritto dell'informatica” perché quest'ultima comprende solo la disciplina giuridica dell'uso del *computer* (in analogia a tutti li altri diritti particolare, quali ad esempio il diritto industriale, bancario, cinematografico, nella navigazione, della circolazione stradale, ecc.), cioè una materia in cui l'informatica è oggetto del diritto, mentre l'informatica giuridica studia anche – e diremmo innanzitutto – se e come si possa pervenire all'applicazione automatica delle norme da parte del *computer* stesso o, quanto meno, come il *computer* possa aiutare il legislatore e il giurista e più in generale qualsiasi operatore del diritto [...] nella loro attività: una materia, quindi, in cui il diritto diventa oggetto dell'informatica. L'informatica giuridica comprende, perciò, sia l'informatica del diritto sia il diritto dell'informatica», R. BORRUSO, voce *Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 641. In questo senso anche A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, cit. Come invece ricorda Losano, «[i]l “diritto dell'informatica” è divenuto un settore vasto e composito, la cui trattazione non può essere – come alle origini della disciplina – un'appendice dell'informatica giuridica», M.G. LOSANO, voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. priv. – Civ.*, XI, UTET, Torino, 1993, 417.

<sup>126</sup> Così anche Frosini: «[i] rapporti che si sono stabiliti tra l'informatica e il diritto [...] hanno dato origine ad un duplice ordine di conseguenze; e si potrebbe dire, che essi hanno innescato

comprendendo al proprio interno sia l'Informatica del diritto sia il Diritto dell'informatica, si trova ad essere come una medaglia: a seconda del punto di vista considerato si vede un suo lato o l'altro, ma la medaglia è una soltanto – e dunque la disciplina in questione è unitaria<sup>127</sup>.

Se si guarda in grandangolo l'insieme dell'Informatica giuridica e si procede zoomando sui suoi elementi costitutivi, emerge che i temi dell'Informati del diritto e del Diritto dell'informatica risultano essere distinti.

Come sostenuto dalla dottrina, in particolare da Giovanni Sartor<sup>128</sup>, i temi analizzati dal Diritto dell'informatica riguardano principalmente la proprietà intellettuale informatica, la tutela dei dati i documenti digitali, la presenza virtuale, il commercio elettronico (c.d. *e-Commerce*), il governo elettronico (c.d. *e-Government*)<sup>129</sup>, i reati informatici, nonché il rapporto fra informatica e costituzione; invece i temi dell'Informatica giuridica concernono

---

un duplice sviluppo, nel campo dell'informatica giuridica e in quello del diritto dell'informatica. La distinzione fra i due campi, sebbene essi siano correlati fra loro, va infatti tenuta presente, perché i due ordini sono venuti differenziandosi negli interessi scientifici e nella competenza specifica», V. FROSINI, *Il diritto dell'informatica negli anni Ottanta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1984, 393 (e successivamente in V. FROSINI, *Informatica, diritto e società*, Giuffrè, Milano, 1988, 230-231).

<sup>127</sup> Giovanni Sartor si avvale invece di un'altra similitudine, che chi scrive utilizzerà più in là nel testo, seppur in relazione a un diverso oggetto: «l'informatica giuridica viene a configurarsi come il Giano bifronte [...]. Ess[o] guarda in due direzioni distinte, verso i problemi giuridici dell'informatica (diritto dell'informatica) e verso l'uso dell'informatica nel diritto (informatica del diritto), ma è una disciplina unitaria, il cui spirito è costituito appunto dall'interazione tra diritto e informatica», G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 30, 16. Vi è parte della dottrina che non concorda sul profilo dell'unitarietà (ad esempio come A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, cit., per il quale «[l]'evoluzione ha portato all'acquisizione di una formale e sostanziale autonomia del "diritto dell'informatica", il quale ha così cessato di essere una mera branca dell'informatica giuridica», oppure come G. PICA, voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. Priv. – Civ.*, Agg., UTET, Torino, 2003, 786, per il quale «[q]uel che appare ormai irreversibile [...] è il superamento dell'impostazione originaria secondo cui l'informatica giuridica comprenderebbe sia l'informatica del diritto che il diritto dell'informatica. Si tratta di un'ottica oggi non più attuale, proprio per la crescita di complessità dei rapporti intersoggettivi che si attuano con le nuove tecnologie, che propone come inevitabile la scissione tra il momento progettuale e organizzativo dell'applicazione delle tecnologie alle attività giuridiche, che più propriamente sembra rientrare nel concetto di informatica giuridica e delle sue sotto distinzioni, ed il momento regolativo dei rapporti intersoggettivi che si sviluppano attraverso le tecnologie informatiche e telematiche, e per i quali sembra più appropriato porsi nell'ottica del vero e proprio diritto dell'informatica»), ma l'argomentazione di Sartor e Borruso, alla quale si preferisce aderire, era già stata esposta precedentemente da Giannantonio, (il quale nella voce *Informatica giuridica*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1988, 6 scriveva che il «diritto dell'informatica consiste di una serie di istituti che appartengono ai vari campi del diritto, tanto che si è parlato, forse on un eccesso di enfasi di un diritto amministrativo, costituzionale, privato, penale, processuale e internazionale dell'informatica»), nonché più recentemente da Di Giorgi e Ragona (cfr. R.M. DI GIORGI, M. RAGONA, *L'informatica giuridica*, in R. BORRUSO, R.M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA, *L'informatica del diritto*, cit., 7).

<sup>128</sup> Cfr. G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 17-26.

<sup>129</sup> In proposito si tornerà nel paragrafo successivo.

le fonti di cognizione, i sistemi informativi, la redazione dei documenti, le prove informatiche, l'apprendimento automatizzato del diritto, i modelli del diritto e del ragionamento giuridico, le determinazioni giuridiche, la deontologia e l'epistemologia. In riferimento a questi ultimi, risulta allora che l'Informatica giuridica sia finalizzata al raggiungimento di alcuni obiettivi mirati fra i quali, in particolare, l'efficienza del lavoro e la razionalizzazione delle attività<sup>130</sup>. Risulta allora naturale che l'ambito applicativo dell'Informatica del diritto si sia espanso, parallelamente allo sviluppo delle tecnologie, al punto da intersecare ambiti del diritto ritenuti più tradizionali<sup>131</sup> quale, ad esempio, il diritto amministrativo, in riferimento a cui si avrà l'informatica amministrativa<sup>132</sup>.

La fluidità con cui i confini dell'Informatica giuridica si espandono andando a sovrapporsi a quelli di altre discipline giuridiche mettono bene in evidenza quanto risulti oggi complicato inquadrare e classificare gli istituti giuridici all'interno delle categorie classiche del diritto, operazioni tuttavia necessarie per procedere a una loro analisi<sup>133</sup>. Ciononostante, la ricostruzione effettuata in questo paragrafo e in quelli precedenti consente di delineare una griglia concettuale nella quale collocare, a fini descrittivi e ricostruttivi, concetti che da ultimi sono stati elaborati in relazione al rapporto fra tecnologia e diritto, e che sono necessariamente legati al concetto di *digitalizzazione*.

---

<sup>130</sup> Così G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 20-21.

<sup>131</sup> «Le realizzazioni informatiche destinate al diritto sono adattate ed integrate con riferimento a diversi contesti applicativi, e quindi, in particolare, in funzione dell'ambito dell'esperienza giuridica in cui sono destinate a operare. Possiamo così distinguere un'informatica legislativa, un'informatica giudiziaria, un'informatica amministrativa, e un'informatica della professioni giuridiche», G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, cit., 19.

<sup>132</sup> «L'informatica amministrativa propone sistemi e metodi informatici intesi ad agevolare l'attività degli apparati della pubblica amministrazione. Studia le tecniche informatiche per la gestione delle procedure amministrative l'archiviazione dei provvedimenti e della relativa documentazione, l'accesso ai dati pubblici, la comunicazione tra i cittadini e la pubblica amministrazione», G. SARTOR, *Nozione e settori dell'informatica giuridica*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 64.

<sup>133</sup> Se questo discorso vale per gli istituti giuridici, a *fortiori* vale anche per la legge, come ha sottolineato la dottrina: «[l]a legge si può, in sostanza, concepire come un' "immenso reticolo classificatorio", sicché la sua applicazione si risolve, in gran parte, in uno sforzo di classificazione, cioè nello sforzo di inquadrare il particolare nel generale, il concreto nell'astratto, la *species* nel *genus*, risalendo attraverso i rami arboreiformi di tutti gli schemi, giuridici e non, di classificazione più conosciuti ed accettati. Ciò impone al giurista di conoscere a fondo di ogni oggetto concreto, di cui abbia la ventura di occuparsi, natura, funzione, caratteristiche salienti, perché solo in base ad esse si possono stabilire le identità o le differenze decisive agli effetti delle classificazioni cui il legislatore fa riferimento e, quindi, decisive gli effetti della stessa applicazione della legge», R. BORRUSO, *Computer e diritto*, T. I, *Analisi giuridica del computer*, Giuffrè, Milano, 1988, 5.

## V. *e-Government*, Digitalizzazione e *Open Government*.

Come visto precedentemente, a partire dagli anni Novanta i confini dell'Informatica giuridica si sono espansi fino a interessare ambiti del diritto "classici" come, ad esempio, il diritto amministrativo – al punto che la dottrina ha iniziato ad adoperare le espressioni informatica amministrativa<sup>134</sup> e informatica pubblica<sup>135</sup>.

Proprio in questo settore disciplinare giuridico, considerati i vantaggi comportati dall'automatizzazione, le amministrazioni pubbliche iniziano a dotarsi delle tecnologie informatiche – definite ora come TIC, tecnologie dell'informazione e della comunicazione, o con l'acronimo inglese di ICT, *Information and Communication Technology*, che si userà in questo testo<sup>136</sup> – nel

---

<sup>134</sup> Cfr. nota 132.

<sup>135</sup> Secondo la dottrina per informatica pubblica si intende «l'insieme dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, inteso come complesso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione [...] di cui le pubbliche amministrazioni si avvalgono per lo svolgimento dei propri compiti», M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2002, 992. In argomenti si vedano altresì I. D'ELIA, C. CIAMPI, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987; G. DUNI, voce *Teleamministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; E. ZAFFARONI, *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, 2616 ss.; P. COSTANZO, *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in AA.VV. *Studi in onore di Victor Uckmar*, Vol. I, CEDAM, Padova, 1997, 291 ss.; A. MASUCCI, voce *Informatica pubblica*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, 3115 ss.

<sup>136</sup> Relativamente alle ICT è necessaria una precisazione. Nonostante nel CAD (il Codice dell'amministrazione digitale, d.lgs. n. 82 del 2005, del quale si tratterà approfonditamente) contenga in ben 16 articoli, fra quelli abrogati e quelli in vigore, il riferimento alle TIC, all'interno dello stesso CAD non vi è alcuna definizione di cosa si debba intendere per tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Come la dottrina non ha mancato di porre in evidenza, «è indubbio che le tecnologie della comunicazione implicino l'uso delle tecnologie dell'informatizzazione» (F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012, 14), aspetto che denota come all'interno delle ICT possono essere ricomprese una serie innumerevole di tecnologie. La Comunicazione della Commissione europea del 26 settembre 2003, COM(2003)567, nelle *Sintesi* (<https://goo.gl/Z2PQLX>) afferma che «il termine TIC si riferisce a un'ampia gamma di servizi, applicazioni, tecnologie, apparecchiature e programmi software, vale a dire strumenti come la telefonia e internet, l'apprendimento a distanza, la televisione, i computer, le reti e i programmi software necessari per utilizzare tali tecnologie che stanno rivoluzionando le strutture sociali, culturali ed economiche dando origine a nuovi comportamenti nell'ambito dell'informazione, della conoscenza, dell'attività professionale». Ricollegare (*recte*: subordinare) un concetto giuridico, quale *e-Government* ad esempio, a uno tecnico, quale quello delle ICT, può comportare, da un lato, lo svuotamento (più o meno parziale) del concetto stesso e, dall'altro, la delega di fatto del potere decisionale ai tecnici. Ciononostante, per parte della dottrina – che pare quindi non ravvisare i suddetti rischi – questo aspetto *liquido* pare essere ormai intrinsecamente legato allo stato delle cose nei tempi attuali: «[n]el tempo la nozione di *e-government* si è profondamente evoluta in relazione al progresso delle *Information and Communication Technologies* (ICT) che costituiscono un settore nel quale i cambiamenti sono costanti e molto rapidi. Di conseguenza, contrariamente all'inclinazione tipica del giurista (e del giuspubblicista in particolare) verso una sistematica fissazione di categorie e nozioni basilari a fondamento degli studi e delle interpretazioni del diritto positivo, in *subiecta materia* il metodo tradizionale di elaborazione scientifica ed ermeneutica, affidato alla rigorosa cristallizzazione delle nozioni fondamentali,

proprio agire al fine di raggiungere l'interesse pubblico. Per riferirsi a questo fenomeno si è parlato di *e-Government*<sup>137</sup>, ovvero “governo elettronico”<sup>138</sup>.

Una sua definizione ufficiale e compiuta<sup>139</sup> la si ricava dalla Comunicazione della Commissione europea del 26 settembre 2003, nella quale l'*e-Government* viene definito come «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i

---

deve cedere il passo ad un approccio connotato da elasticità, mobilità, flessibilità. Il che se, per un verso, assicura un certo dinamismo del pensiero e delle teorie, certamente coerente con le caratteristiche della c.d. “società liquida”, per altro verso fa sfumare - o per lo meno riduce notevolmente - i margini per conseguire l'obiettivo della certezza del diritto (o per avvicinarsi quanto più possibile), valore finale cui ogni regolazione normativa e l'ermeneutica giuridica connessa tendono (o dovrebbero tendere)», F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 2. D'altronde già il Consiglio di Stato, nel parere reso sul Codice dell'amministrazione digitale aveva proprio sottolineato la circostanza per la quale i termini giuridici e quelli tecnologici non combaciassero *in toto*: «[p]uò in linea generale osservarsi che non tutte le definizioni coincidono con le accezioni comuni del linguaggio informatico: sarebbe pertanto importante precisare che le definizioni sono valide solo ai fini del significato del codice, e non anche in assoluto. Si pensi per esempio alla distinzione tra il concetto di informatico e quello di digitale. informatico è ciò che viene formato non con la scrittura a segni grafici, ma ad impulsi elettronici. Digitale è un metodo di rappresentazione della informazione in forma numerica. La normativa esaminata utilizza invece tali espressioni (informatico e digitale) in un senso diverso: informatica o elettronica è la firma debole, mentre digitale è la firma forte, rafforzata dalla certificazione», Cons. Stato, Parere 7 febbraio 2005, n.11995 (Pres. De Lise), punto 12, capo I, sez. I, art. 1.

<sup>137</sup> In argomento si vedano, *ex multis*, G. VESPERINI (cur.), *L'e-Government*, Giuffrè, Milano, 2004; F. MERLONI (cur.), *Introduzione all'eGovernment*, Giappichelli, Torino, 2005; L. MARASSO, *Manuale dell'eGovernment*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; P. PESCE, *Riflessioni sull'e-government in Italia e nella prospettiva europea*, in *federalismi.it*, 2007; E. CARLONI, *Le prospettive dell'e-Government nella Repubblica delle Autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2008, 453 ss.; D. ARDUINI, F. BELOTTI, M. DENNI, G. GIUNGATO, *L'innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche. Evidenza sulla diffusione dell'eGovernment in Italia*, in *Econ. pol. ind.*, n. 2/2008, 173 ss.; L. CASSETTI, S. RICCI, *eGovernment e stato sociale: università, formazione, salute e previdenza online*, Guerra, Perugia, 2011; C. BATINI, *Un'introduzione ai servizi di "eGovernment"*, in *Amministrare*, n. 1/2013, 37 ss.; A. CASINELLI, *L' e-government*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2013, 234 ss. Relativamente alla dottrina oltre confine: G. TRAUNER, *Le government électronique: le techniques d'information et de communication dans l'administration publique*, IISA, Bruxelles, 2002 ; K. MOSSBERGER, C. TOLBERT, *The effects of E-Government on trust and confidence in government*, in *Pub. Adm. Rev.*, 2003, 66 ss.; L. AL-HAKIMICHE, *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking*, Hershey, 2007; P.G. NIXON, V.N. KOUTRAKOU, R. RAWAL (eds.), *Understanding E-Government in Europe: Issues and challenges*, Routledge, Londra-New York, 2010 F. BANNISTER, R. CONNOLLY, *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, in *Policy and Internet*, n. 3/2011, 1 ss.; M. J. AHN, *Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, in *Pub. Adm. Inf. Tech.*, Vol. 1, Part 2, 2012, 169 ss.

<sup>138</sup> Intuitivo che in questa espressione la *e*- indica il ruolo di intermediario fra più soggetti svolto dalle ICT le quali «hanno reso possibili modalità di comunicazione ed interazione in passato inimmaginabili», come ricorda F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2015, 271.

<sup>139</sup> Nonostante parte della dottrina parli ancora di una «parziale incertezza che ancora oggi accompagna la nozione stessa di *eGovernment*», E. DE GIOVANNI, *Il codice dell'amministrazione digitale: la modernizzazione della P.A. e gli impulsi degli ordinamenti sovranazionali*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 15.



servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»<sup>140</sup>.

L'*e-Government*, che costituiva uno degli elementi essenziali della strategia europea *e-Europe 2002*<sup>141</sup>, consisteva nel convertire in forma elettronica l'attività della pubblica amministrazione fino a quel momento svolta, in modo

---

<sup>140</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Consiglio delle regioni del 26 settembre 2003, COM(2003)567, *cit.*, punto 3. In realtà, si parla già di *e-Government* nel *Piano d'azione per l'e-government* presentato dal ministro per la funzione pubblica Bassanini ed approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, istituito con il Forum per la Società dell'informazione presso la Presidenza del Consiglio con il d.P.C. 5 febbraio 1999, il giorno 23 giugno 2000 (consultabile in <http://www.interlex.it/testi/rappegov.htm>), e che sarà seguito dalla strategia comune fra Stato, Regioni e Autonomie locali *L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa* del 24 luglio 2003). Ivi tuttavia non viene data una definizione di questo termine, limitandosi il *Piano*, nella sua *Introduzione*, ad affermare che «[q]uesto documento non tratta la tematica generale dello sviluppo della Società dell'Informazione in Italia, ma ne affronta esclusivamente quegli aspetti, sintetizzati nel termine e-government, che si riferiscono all'utilizzo delle moderne tecnologie ICT nel processo di ammodernamento della Amministrazione del Paese e che comprendono le seguenti categorie di azioni: le azioni di informatizzazione dirette a migliorare la efficienza operativa interna delle singole amministrazioni; le azioni dirette ad informatizzare la erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni; le azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni». In proposito si veda A. CONTALDO, *Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione* in fieri, in *Foro amm. – CDS*, n. 4/2002, 1111 ss.

<sup>141</sup> Comunicazione della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento europeo del 13 marzo 2001, COM(2001)140. Con essa la Comunità europea aveva cercato di sviluppare la c.d. società dell'informazione, ovvero dare impulso a specifici interventi relativi ad ambiti di intervento delle tecnologie, per consentire, da un lato, la crescita dell'economia dei singoli Paesi membri e, dall'altro, per efficientare ciascun sistema amministrativo nazionale. La strategia *e-Europe 2002* risulterà essere essenziale in tema di digitalizzazione nazionale, in quanto essa costituisce il primo gradino di quel percorso che porterà all'approvazione dell'Agenda Digitale Europea (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010, COM(2010)245, rubricata *Un'agenda digitale europea*) la cui attuazione sarà in capo a ciascun Stato membro. Come ricorda F. FAINI, *L'amministrazione digitale e aperta*, in F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, *cit.*, 154, nota 21, «[s]i collegano all'Agenda Digitale europea il Piano d'azione europeo per l'e-government 2011-2015 – COM (2010)743 del 15 dicembre 2010 e, oggi, il Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 – COM(2016)179 del 19 aprile 2016. L'Agenda Digitale europea arriva dopo un lungo percorso di politiche europee di sviluppo della tecnologie informatiche e dell'*e-government*, che origina dal programma *Esprit* del 1984, dal c.d. Rapporto Delors del 1993 e dal c.d. Rapporto Bangemann del 1994». Sullo sviluppo della società dell'informazione nelle politiche comunitarie si veda I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1630 ss. In ogni caso in argomento A. BATTAGLIA, *La politica europea sull'e-government*, in G. VESPERINI (cur.), *L'e-Government*, *cit.*, 55 ss. e C. LEONE, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4/2014, 867 ss.

tradizionale, su carta, al fine di migliorare l'erogazione della prestazione di servizi amministrativi<sup>142</sup> a vantaggio dei cittadini<sup>143</sup>.

L'Italia è stato il Paese che per primo ha legiferato in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione<sup>144</sup>: da un lato ha stabilito una disciplina generale<sup>145</sup> con l'istituzione di un'apposita autorità, l'AIPA<sup>146</sup>; dall'altro ha regolamentato tematiche precise<sup>147</sup>, su tutte ponendo in primo piano il documento amministrativo informativo<sup>148</sup>. Nonostante questo primo

---

<sup>142</sup> «I modelli di e-Government mirano al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa», E. MALARET Y GARCIA, *L'e-Government in Spagna: i nuovi servizi pubblici dell'informazione*, in G. VESPERINI (cur.), *L'e-Government*, cit., 37-38.

<sup>143</sup> Così anche la dottrina: «[P]er e-government si intende invece l'uso, in sostituzione degli strumenti tradizionalmente utilizzati, delle ICT nell'azione di governo e nell'attività amministrativa, al fine di ottimizzare, attraverso una migliore circolazione dell'informazione, le relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi e di migliorare, attraverso una maggiore rapidità e flessibilità nella loro erogazione, l'offerta di servizi ai cittadini», M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., 992.

<sup>144</sup> Così F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., 25.

<sup>145</sup> Si veda la legge 23 ottobre 1992, n. 421, rubricata *Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale*, con la quale le Camere delegarono l'Esecutivo a regolamentare l'informatica pubblica con la previsione di un organismo preposto alla pianificazione e al coordinamento della materia.

<sup>146</sup> AIPA è l'acronimo di Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Questa Autorità è stata istituita con il Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, rubricato *Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*. In argomento si vedano in particolare si rinvia a V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Dir. inf.*, 1993, 599 ss.; S. NICCOLAI, *Il governo degli interessi indipendenti. Struttura e attribuzioni degli organismi con qualificazione di tecnici e indipendenza nell'ordinamento italiano*, Pisa, 1994, 72 ss.; F. CARDARELLI, *L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inf.*, 1994, 94 ss.; F. ANGELINI, *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione: natura giuridica*, in *Inf. dir.*, 1/1996, 32 ss.; M. MINERVA, *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Amm. Cont. Stat. Ent. Loc.*, 1997, 45 ss. Nel 2003 l'AIPA viene soppressa e viene creato il CNIPA, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, il quale successivamente diventerà DigitPA e, nel 2012, AGID, l'Agenzia per l'Italia digitale.

<sup>147</sup> Sul punto A. CONTALDO, *Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione in fieri*, cit., 1114-1116: «[n]el 1994 la informatizzazione penetra nelle procedure di emissione dei mandati di pagamento e di controllo da parte della Corte dei conti [d.P.R. 20 aprile 1994 n. 367]; nel 1997 si ribadisce la validità giuridica degli atti pubblici e privati in forma elettronica [l. 15 marzo 1997 n. 59] e si introduce con altro regolamento la crittografia asimmetrica [d.P.R. 10 novembre 1997 n. 513]; nel 1998 sono emanati il regolamento dello sportello unico [d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 447] e il regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica [d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 428]; nel 1999 sono adottate regole tecniche per la firma digitale da apporre sui documenti informatici, ed emanati un regolamento sul telelavoro nelle pubbliche amministrazioni [d.P.C. 8 febbraio 1999 n. 70] ed una direttiva in materia di gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni; nel 2000 è approvato un regolamento avente ad oggetto regole tecniche sul protocollo informatico previste dal d.P.R. 20 ottobre 1998 n. 428. Nello stesso anno l'Aipa provvede alla emanazione di un insieme di regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni e il Parlamento del t.u. sulla documentazione amministrativa [d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445]».

<sup>148</sup> Il riferimento è alla l. 241 del 1990 nel suo testo di approvazione in G.U. Relativamente al diritto di accesso, l'art. 22 co. 2 affermava che fosse considerato come documento amministrativo «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di

intervento del legislatore, fino alla prima metà degli Anni Duemila il modello dell'*e-Government* si trovò ad essere attuato in modo assai più modesto rispetto alla sua teorizzazione<sup>149</sup>. La semplice e mera applicazione delle ICT all'attività amministrativa<sup>150</sup> non risultò efficace e impedì il raggiungimento degli obiettivi preposti, in quanto essa non venne affiancata da un ripensamento *ICT-oriented* dei modelli organizzativi<sup>151</sup>. Tali riforme (si ribadisce: di natura amministrativa) vennero attuate “verticalmente” nell'amministrazione e con un approccio “individualistico”: il processo riguardava la singola amministrazione senza considerare l'aspetto “orizzontale” di condivisione (anche, ma non solo) organizzativa in tutte le amministrazioni – e ciò sebbene alcuni anni prima un illustre Maestro aveva evidenziato come «i sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare»<sup>152</sup>. Come la dottrina non ha mancato di osservare, «[l]a fase dell'e-government è stata per tali ragioni ritenuta molto deludente»<sup>153</sup>.

---

qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa». Sul punto A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 1993. La rilevanza giuridica degli atti informatici è stata invece riconosciuta nel 1997 con la legge n. 59, art. 15 co. 2 della quale stabiliva che «[g]li atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge».

<sup>149</sup> Come ha sottolineato Marco Orlando, Direttore di ANCI Piemonte, nell'intervento al seminario *Digitalizzazione e finanziamento degli enti locali*, organizzato da ANCI Piemonte e dall'Università degli Studi del Piemonte Orientale, e svoltosi ad Alessandria il 30 novembre 2017 (in <https://goo.gl/6j3vtx>), uno dei maggiori problemi dell'*e-government* è che esso è stato attuato soltanto come riforma amministrativa e non come riforma politica. Emblematica in proposito la rubrica della Comunicazione della Commissione del 25 aprile 2006, intitolata *Il piano d'azione e-Government per l'iniziativa i2010: accelerare l'e-Government in Europa a vantaggio di tutti*, COM(2006)173.

<sup>150</sup> Si pensi ad esempio al caso della Conferenza di servizi in rapporto alle tecnologie: sul punto G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra la l. 7 agosto 1990 n. 241 ed introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, n. 1/1995, 226 ss.

<sup>151</sup> Così anche M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, cit., 996: «l'informatica pubblica e l'*e-government* [...] per poter contribuire in maniera effettiva al miglioramento della qualità dell'amministrazione devono essere accompagnate da significativi interventi di adeguamento dell'organizzazione in cui le ICT devono essere introdotte e da una nuova definizione del disegno complessivo dell'attività a cui le stesse devono essere applicate».

<sup>152</sup> M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 734.

<sup>153</sup> «[L]uso delle tecnologie in questa fase [cioè quella dell'*e-government*] [è] stato limitato o [è] stato ridotto al massimo a trasporre in forma elettronica servizi cartacei, ma senza rivoluzionare i processi organizzativi, e [è] stato effettuato un uso molto limitato dalla rete, limitatamente alla sola pubblicazione in bacheca di informazioni», F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 272.

È nella seconda metà degli anni Duemila il legislatore attua sul piano normativo interventi atti a correggere la strada intrapresa con l'*e-Government*, su impulso europeo<sup>154</sup> ma con una sostanziale originalità delle scelte<sup>155</sup>, finalizzati a razionalizzare i processi e a considerare più attentamente il rapporto fra organizzazione amministrativa e tecnologie.

Le pietre miliari di questo percorso legislativo<sup>156</sup> sono due: l'approvazione della legge n. 15 del 2005<sup>157</sup> con la quale sono state apportate modifiche alla legge n. 241 del 1990, e l'approvazione del d.lgs. n. 82 del 2005, rubricato *Codice dell'amministrazione digitale* – CAD, acronimo al quale d'ora in anzi si farà riferimento<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> Per una ricostruzione del rapporto fra UE e Italia in materia di *e-Government* si veda G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 24 ss.

<sup>155</sup> Come ricorda E. DE GIOVANNI, *Il codice dell'amministrazione digitale: la modernizzazione della P.A. e gli impulsi degli ordinamenti sovranazionali*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 15, «[s]otto alcuni aspetti, infatti, può affermarsi che in Italia si sia affermata una sorta di *via interna* alla digitalizzazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche (si pensi alle vicende relative all'evoluzione in tema di firme elettroniche) e che la stessa genesi del Codice dell'amministrazione digitale del 2005 costituisca in larga parte il frutto di uno sviluppo marcatamente autonomo del tema in esame».

<sup>156</sup> Tale regolazione, tale *governance* dell'*e-Government* ha spinto taluni commentatori a impiegare il termine *e-Governance*. «Al concetto di *e-government* si aggiunge così l'espressione *e-governance* con la quale si intende far riferimento all'applicazione degli strumenti della società dell'informazione ai modelli dell'azione pubblica in un contesto di partecipazione e trasparenza alle decisioni del management pubblico. Si tratta cioè di un modello organizzativo della politica realizzato attraverso meccanismi di negoziazione», C. NOTARMUZI, *La governance nell'e-Government: l'e-governance*, in G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (cur.), *I mercati della pubblica amministrazione*, ed. Il Sole 24 Ore, Roma, 2005, 20. Così anche F. FAINI, *L'amministrazione digitale e aperta*, in F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 155: «Si è assistito al passaggio da un concetto di *e-government* riferito all'assetto istituzionale delle attività di governo, con un approccio ancora gerarchico, ad una maturazione verso il "governo a rete", più attento alla *governance*, alle modalità e agli effetti dell'attività di governo: diventano protagoniste partecipazione e cooperazione, in un approccio *multistakeholder* tra attori pubblici e privati, mossi da logiche diverse, ma con la finalità comune di creare una pubblica amministrazione orientata al benessere della collettività». In argomento si vedano a titolo esemplificativo M. POLLIFRONI, *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Giuffrè, Milano, 2003; A.C. FRESCHI, *Dall'e-Government verso l'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Riv. ita. comunic. pubbl.*, n. 21/2004, 60 ss.

<sup>157</sup> Legge 11 febbraio 2005 n. 15, rubricata *Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa*. Fra i tanti contributi si vedano I. PANNOCCHIA, *Azione amministrativa ed innovazioni tecnologiche*, in A. MASSERA (cur.), *La riforma della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, in *astrid-online*, 2005, 24 ss. e S. DETTORI, *Articolo 3-bis, Uso della telematica*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle legge n. 15/2005 e n.80/2005*, Giappichelli, Torino, 175 ss.

<sup>158</sup> Il CAD, che è stato emanato sulla base della delega conferita dalla l. n. 229 del 2003, è stato oggetto di numerose modifiche, ultime delle quali ad opera del d.lgs. n. 217 del 2017. La dottrina relativa al CAD è oceanica. Per tale ragione, senza intenzione di esaustività, si vedano E. CARLONI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 20, 05, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (cur.), *Il codice della*

Per quanto qui di rilievo, con la novella del 2005 alla legge sul procedimento amministrativo, il Parlamento ha inserito la previsione dell'art. 3-*bis* della l. n. 241 del 1990, secondo il quale «[p]er conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati». Sebbene sia discutibile la sua collocazione all'interno dell'impianto della legge sul procedimento<sup>159</sup>, e malgrado le problematiche concettuali che questa norma pone e che soltanto una sua interpretazione coordinata con il CAD consente di superare<sup>160</sup>, la l. n. 15 del 2005 ha avuto il pregio di ricollegare

---

*Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs.n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2011, 469 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2/2011, 213 ss.; G. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit.; A. MAGGIPINTO, *Amministrazione digitale*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, cit., 227 ss.; G. DUNI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.; M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014; G. ARMAO, *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 3-4/2015; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2016, 114 ss.; S. CALZOLAIO, "Digital (and privacy) by default". *L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 185 ss.; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit.; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017; D. SORACE, L. FERRARA, S. CIVITARESE MATEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017; C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit.; B. CAROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, cit.

<sup>159</sup> In proposito F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, 242: «[s]econdo il testo originario del d.d.l. AS4860 del 2005 (di riforma della legge n. 241/1990), la disposizione avrebbe dovuto costituire il comma 1 *quater* dell'art. 1: sistemazione coerente con l'impianto del capo I, riguardante i principi dell'azione amministrativa; se però l'articolo fosse stato riprodotto nella formulazione attuale, avrebbe legato il principio di efficienza all'uso della telematica, mentre gli altri principi sono affermati nella loro assolutezza, e così si sarebbe verificata un'incongruenza; inoltre la telematica è solo uno degli strumenti per il perseguimento dell'efficienza, per cui legare indissolubilmente l'uno all'altra avrebbe ridotto la portata del principio dell'efficienza. La nuova disposizione pone però la disposizione in esame dopo l'art. 3, il quale negli ultimi commi disciplina la comunicazione del provvedimento e sembra voler così, al contrario, suggerire che questo articolo riguarda i soli profili della comunicazione del provvedimento, mentre sicuramente l'uso della telematica assume una portata più ampia; l'attuale soluzione ha perciò avuto come conseguenza, speculare e contraria rispetto a quella evitata, una riduzione della portata del riferimento alla telematica».

<sup>160</sup> L'articolo in esame ricollega l'impiego della telematica al principio di efficienza. *In primis* questo articolo pare riferirsi soltanto alla telematica intesa come comunicazione, ma in realtà il termine "telematica" sottintende l'impiego delle tecnologie informatiche e della comunicazione. Infatti precisa F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione*

l'impiego delle tecnologie informatiche ai principi fondamentali della pubblica amministrazione<sup>161</sup> – efficienza<sup>162</sup> efficacia ed economicità, oltre a buon andamento e imparzialità – spostando l'oggetto della precedente disciplina normativa dal provvedimento all'agire dell'amministrazione e alla sua organizzazione. Se l'art. 3-bis l. n. 241 del 1990 usa il verbo *incentivare*, il CAD invece fa riferimento al verbo *assicurare*: il primo comma dell'art. 2, rubricato *Finalità e ambito di applicazione*, affermava che «[l]o Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione»<sup>163</sup>.

Se, dunque, la norma introdotta dalla l. n. 15 del 2005 poteva essere sospettata di programmaticità<sup>164</sup>, non altrettanto può dirsi per il CAD. Anzi,

---

*digitale, cit.*, 12, che «[l]a stesura attuale, probabilmente, è semplicemente imprecisa: la formula ICT è stata importata con successo poco tempo dopo». *In secundis* l'altra questione interpretativa riguarda all'unico riferimento che l'art. 3-bis fa in relazione al principio di efficienza. Leggendo la l. n. 241 del 1990 in modo coordinato con il CAD, risulta che l'impiego delle ICT all'interno dell'amministrazione non si riferisce unicamente al principio di efficienza, ma a tutti i principi dell'azione amministrativa, sia relativi al buon andamento sia all'imparzialità. Sul punto si tornerà più in avanti nella trattazione. In ogni caso cfr. F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale, cit.* 19: «[n]e risulta quindi un quadro in cui l'uso della telematica, pur se ricondotto all'efficienza, incide in maniera significativa sull'attuazione generale dei principi di buon andamento e imparzialità, mostrando ancora una volta la propria capacità espansiva».

<sup>161</sup> Come afferma la dottrina, «[l]'uso della telematica nell'azione amministrativa [...] non è più un principio limitato a leggi specifiche sulla informatizzazione, bensì un principio generale del nuovo diritto amministrativo», G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008, 12.

<sup>162</sup> Relativamente al principio di efficienza si vedano, a titolo esemplificativo, P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della P.A.*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 1 ss. e, più recentemente, D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano, 2018.

<sup>163</sup> L'art. 2 co. 1 attualmente in vigore dispone invece: «Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione». A riguardo si veda E. DE GIOVANNI, *Commento sub art. 2*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 44 ss.

<sup>164</sup> Sul punto la dottrina: «[p]roprio la sua natura programmatica ha sinora fatto dubitare della valenza pratica dell'art. 3-bis: se ne è affermata l'inutilità, in quanto già l'amministrazione può utilizzare ed anzi fa uso della telematica, senza alcun bisogno di una norma del genere; ma se ne è affermata l'inutilità anche in quanto non vi è alcuna specificazione circa misure concrete o risorse per attuarla; infine inutilità perché, alla luce del secondo comma dell'art. 21-*octies*, anche questo articolo può essere violato senza che ciò sembri implicare l'annullabilità del provvedimento. L'articolo però, sotto questo profilo, richiede di essere integrato alla luce del Cod. amm. dig. [...]. [P]ossiamo rilevare che la norma rende chiaro che l'adozione di queste tecnologie debba costituire il normale modo di operare dell'amministrazione e non solo un

proprio nella norma citata è possibile ricavare la definizione del termine *digitalizzazione*, nonostante l'art. 1 CAD, rubricato *Definizioni*, non faccia ad esso alcun rinvio.

Per *digitalizzazione della pubblica amministrazione* si intende il processo con il quale le amministrazioni pubbliche agiscono, e si organizzano per agire, al fine di esercitare funzioni amministrative e prestare servizi pubblici tramite delle ICT, ovvero con le modalità rese possibili dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>165</sup>.

Ecco che allora risulta essere intuibile come la *digitalizzazione* dell'amministrazione sia in qualche modo l'evoluzione dell'*e-Government*, poiché l'elemento organizzativo, che in base a quanto ricostruito pocanzi risultava eufemisticamente debole nell'*e-Government*, risulta ivi essere messo in primo piano con l'obiettivo ben preciso di consentire all'amministrazione stessa di poter fare *concretamente* con modalità digitali ciò che invece prima poneva in essere con modalità analogiche. Nella *digitalizzazione* il momento organizzativo<sup>166</sup> è l'elemento centrale, ma tale centralità risulta essere servente e funzionale per l'esercizio di funzioni amministrative e per la prestazione di servizi pubblici con le ICT.

Se si accoglie la summenzionata definizione in base alla quale la *digitalizzazione* costituisce l'evoluzione in senso organizzativo dell'*e-Government*<sup>167</sup>, appare allora naturale vedere nella *digitalizzazione* il fine ultimo

---

auspicio, come invece sembra indicare l'art. 3-bis», F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit. 20-21.

<sup>165</sup> La centralità del profilo organizzativo era già stata individuata da parte della dottrina, in particolare da Gherardo Carullo: «la trasformazione dell'amministrazione in senso digitale si realizza in concreto introducendo nell'organizzazione e nelle modalità di azione di questa i mezzi offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (o ICT)», G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2007, 2. In questo senso in precedenza, seppur non in modo esplicito, A. MASUCCI, *Erogazione online dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 2003, 992-993: «[l']amministrazione elettronica non significa solo far sparire la carta, le cataste cartacee, ma poter ripensare la logica dei rapporti fra gli organismi pubblici e fra questi e i privati utilizzando le tecnologie della informatica e della telematica». In tema di organizzazione si veda, ovviamente, G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968.

<sup>166</sup> Relativamente all'organizzazione della pubblica amministrazione la produzione dottrinale risulta essere alquanto vasta. Bastino ivi i riferimenti a B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2005 e a G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>167</sup> Anche la dottrina vede nella digitalizzazione un'evoluzione dell'*e-Government*, seppur senza alcun riferimento al profilo organizzativo; così ad esempio G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, cit., 10-11, per il quale l'espressione "amministrazione digitale" «tende oggi a soppiantare quella di *e-government*, ove si includa in

che le politiche dell'*e-Government* hanno cercato di perseguire, ossia i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità e i loro corollari sul piano legislativo, quali efficienza, efficacia ed economicità<sup>168</sup>. Tuttavia, si ritiene necessario leggere tale evoluzione anche alla luce delle discipline che il legislatore ha posto in essere negli ultimi anni e che vanno nella direzione dell'apertura e della partecipazione<sup>169</sup>, poiché con esse alla digitalizzazione della pubblica amministrazione è stato aggiunto un ulteriore fine da perseguire oltre ai summenzionati principi.

Dalla seconda metà degli anni Duemila le tecnologie e il modo di comunicare sono cambiati significativamente rispetto soltanto a pochi anni prima. Basti pensare al passaggio dal c.d. Web 1.0 al c.d. Web 2.0, sul quale si rimanda al capitolo III<sup>170</sup>.

Se si considera allora il crescente ruolo che il singolo cittadino stava iniziando a rivestire nella società, *in primis offline* ma non soltanto<sup>171</sup>, ci si accorge

---

essa tutto quanto attiene alla gestione della cosa pubblica a mezzo delle tecnologie informatiche e telematiche o comunque con il loro ausilio».

<sup>168</sup> A questi principi è dedicato un'apposita trattazione più avanti nella tesi.

<sup>169</sup> D'altronde, come Hayek non mancò di porre in evidenza, il diritto e il trascorrere dei fatti, vale a dire la produzione dell'agire dell'Uomo, sono inevitabilmente correlati l'uno all'altro: «il diritto [...] è senz'altro antico quanto la società stessa», F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Il saggiatore, Milano, 1986, 94.

<sup>170</sup> Cfr. capitolo terzo, paragrafo II.

<sup>171</sup> Si pensi, ad esempio, al fenomeno della *e-Democracy*, in base al quale alcuni Stati hanno iniziato a porre in essere processi finalizzati a ripensare le tradizionali modalità di voto a favore di modalità informatiche. Un esempio significativo è rappresentato dall'Estonia, il primo Paese al mondo ad aver introdotto (già a partire dal 2005!) un sistema di voto elettronico che affianca quello tradizionale. L'argomento dell'*e-Democracy* è affrontato in particolar modo dalla dottrina straniera, nonostante non manchino contributi italiani, quali R.M. GIORGI, *L'informatica nell'attività della pubblica amministrazione*, in R. BORRUSO, R.M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica del diritto*, cit., 286 ss.; T.E. FROSINI, *Internet e democrazia di massa*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2017, 657 ss.; A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2018. Relativamente alla dottrina straniera *inter alios* si vedano A. MEIER, *eDemocracy & eGovernment Stages of a Democratic Knowledge Society*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012; S.B. SIDERIS, Z. KARADASIADOU, C.P. YIALOURIS, V. ZORKADIS (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014. In particolare sul caso estone K. REINSALU, *The implementation of Internet democracy in Estonian Local Government*, Tartu University Press, Tartu, 2008; P. LAUD (ed.), *Information Security Technology for Applications* (16th Nordic Conference on Secure IT Systems, NordSec 2011, Tallinn, Estonia, 26-28 October 2011), Revised Selected Papers. Berlin, Springer, 2012; P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn, 2015; R. KRIMMER, D. DUENAS-CID, I. KRIVONOSOVA, P. VINKEL, A. KOITMAE, *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*, in R. KRIMMER, M. VOLKAMER, V. CORTIER, R. GORÉ, M. HAPSARA, U. SERDÜLT, D. DUENAS-CID (eds.), *Electronic Voting (Third International*



che i caratteri classici dell'amministrazione e del suo agire sarebbero risultati stucchevoli e parrucosi se questa non si fosse concretamente adeguata a tali cambiamenti. Stava mutando quello che Sabino Cassese, ricostruendo il pensiero di Santi Romano<sup>172</sup>, Guido Zanobini<sup>173</sup> e Massimo Severo Giannini<sup>174</sup>, ha definito «paradigma bipolare» per riferirsi al rapporto tradizionale fra amministrazione e cittadini, costituito da due sfere d'azione distinte contrapposte fra loro<sup>175</sup>, paradigma che doveva essere ripensato a favore di un nuovo modello dinamico e dialogativo, quello dell'«arena pubblica»<sup>176</sup>.

---

*Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings*, Springer Nature, Switzerland, 2018, 117 ss.

<sup>172</sup> S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1930, 83: «[i] soggetti, nel campo del diritto amministrativo, possono essere di diverse specie e si possono classificare [...] da diversi punti di vista. Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da un lato, i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono [...] la pubblica amministrazione, e, dall'altro lato, gli amministrati».

<sup>173</sup> G. ZANOBINI, *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, 205-206, per il quale la logica dell'agire del potere pubblico è ispirata da principi differenti rispetto a quelli dell'agire dei soggetti privati: «[p]roviamo per questo a confrontare le leggi concernenti la condotta di qualunque soggetto con quelle concernenti la condotta della pubblica amministrazione. Le prime, riguardo alle azioni materiali, si limitano a fissare quali di esse sono ai oggetti vietate [...]: cioè, esse tracciano, come si dice, i limiti della sfera giuridica individuale; la legge ha qui, perciò, una funzione prevalentemente negativa. Nel caso, invece, della pubblica amministrazione, per la quale pure si dice che il diritto si limita a determinare la sfera giuridica, troviamo che questa determinazione è fatta, non più in modo negativa, ma in forma esclusivamente positiva: la legge dice ciò che l'amministrazione può fare. Ossia, mentre l'individuo può fare tutto ciò che non gli è espressamente vietato, l'amministrazione può fare soltanto ciò che la legge espressamente le consente di fare». Lo stesso Autore ha altresì precisato che «mentre per i privati hanno per regola generalissima contenuto negativo, in quanto consistono sempre in restrizioni e divieti, per la pubblica amministrazione [le leggi obbligatorie] contengono, per regola altrettanto generale, ordini e prescrizioni di carattere positivo: esse stabiliscono non tanto ciò che all'amministrazione è inibito, quanto ciò che per essa è obbligatorio: quali fini essa deve conseguire e, il più delle volte, quali attività deve svolgere per tale conseguimento», G. ZANOBINI, voce *Diritto amministrativo*, in *Nss. D.I.*, V, 1960, 787.

<sup>174</sup> M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, 71: «nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini [...] le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione»

<sup>175</sup> S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 604: «Santi Romano, Guido Zanobini e Massimo Severo Giannini hanno riassunto e presentato con rara efficacia il paradigma fondamentale del diritto pubblico del XX secolo: due poli separati, né convergenti, né contrattanti, ma in contrapposizione, a causa della superiorità di uno sull'altro; a compensare tale superiorità, quello più forte è astretto a regole e doveri, deve agire in un modo pianificato impostogli dalla legge e dal diritto, mentre il privato agisce secondo il proprio interesse, in modo libero, salvo limiti esterni imposti dalla legge».

<sup>176</sup> «Ora, poiché la scienza, in generale, procede per distruzione e costruzione di paradigmi scientifici, ci si propone qui di illustrare la presenza di un diverso paradigma. Questo è il frutto in parte di un diverso assetto normativo, in parte della prassi e dell'azione giudiziaria. [...]. Al nuovo paradigma (o, forse, meglio, ai nuovi paradigmi) si è assegnato una denominazione provvisoria, quella di "arena pubblica". Questa espressione è adoperata in un significato

Seguendo il solco tracciato dalla disciplina europea<sup>177</sup> e implementando le basi legislative che erano state poste pochi anni prima con importanti riforme<sup>178</sup>, il legislatore nazionale ha adottato una disciplina mirata ad accentuare i tratti di *apertura* e di *avvicinamento* del cittadino all'amministrazione, il quale da amministrato ha incominciato a divenire un vero e proprio utente<sup>179</sup>.

I principi chiave di questo processo di avvicinamento dell'amministrazione al cittadino sono tre<sup>180</sup>: la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione. Essi, dei quali si rimanda la trattazione al capitolo terzo, possono essere visti come *capitelli*, elementi di sostegno e di collegamento che si innestano sulla disciplina normativa posta in essere a partire dal 2005 in avanti<sup>181</sup>, le *colonne*, e che sorreggono l'*architrave* e il *timpano*, rispettivamente la

---

generico dalla scienza politica anglosassone, per la quale essa è lo spazio nel quale si svolge l'attività pubblica e l'interscambio Stato-società. "Arena pubblica" è, d'altra parte, espressione confinante con quella «sfera pubblica» di origina habermasiana, che indica lo spazio sociale nel quale si svolgono dialogo e conflitti e che serve al trasferimento della domanda sociale al corpo politico. "Arena pubblica" indicando uno spazio, non pregiudica le posizioni dei soggetti che vi operano (lo Stato in alto, i cittadini in basso, secondo il paradigma tradizionale), non stabilisce una volta per tutte le relazioni che vi si stabiliscono (di opposizione, secondo il paradigma tradizionale), non vincola l'agire dei soggetti a un tipo (come quello della discrezionalità, valevole per la pubblica amministrazione, e quello della libertà, applicabile al privato, secondo il paradigma tradizionale). Consente, al contrario, interscambiabilità dei ruoli, modificazione dei rapporti, commercio delle regole e dei principi ordinatori», S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 606-607.

<sup>177</sup> Come ricorda F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 273-274, i principali atti europei a tal riguardo furono, fra i più recenti, il Libro bianco sulla Governance europea del 2001 COM(2001)428, la Raccomandazione 19 (2001) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla *Partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale*, la *Dichiarazione aperta sui servizi pubblici europei*, del novembre 2009, Comunicazione della Commissione su *Open data: un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente* (COM(2011) 882, nonché la già citata Agenda digitale europea.

<sup>178</sup> Si pensi ad esempio alla l. n. 241 del 1990.

<sup>179</sup> Relativamente alla trasformazione del soggetto amministrato in soggetto utente si vedano, *ex multis*, S. CASSESE, *Dalla vecchiaia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rass. giur. energ. el.*, 1998, 237 ss. e G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, CEDAM, Padova, 2001.

<sup>180</sup> In tal modo F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 275.

<sup>181</sup> Nonostante queste discipline saranno compiutamente analizzate più in là nel testo, pare necessario indicarne gli estremi per consentire al lettore di avere le coordinate legislative grazie alle quali orientarsi in questo tema: il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ora rubricata *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; la l. 7 agosto 2015 n. 124, rubricata *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*; il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, rubricato *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*; il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, rubricata *Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico* (che ha recepito la direttiva 2003/98/CE in materia di norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti e che modifica la direttiva 2001/83/CE); il d.lgs. 18 maggio 2015 n. 102, rubricato *Attuazione della direttiva 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (che recepisce la direttiva 2013/37/UE che

nuova strategia di apertura dell'amministrazione e, dunque, il nuovo rapporto fra potere pubblico e cittadino.

Strategia di apertura che la dottrina ha chiamato *Open Government*<sup>182</sup>, diretta evoluzione dell'*e-Government*<sup>183</sup>, grazie alla quale si instaura «un nuovo approccio caratterizzato dalla condivisione e dalla collaborazione delle istituzioni con altre istituzioni, cittadini, associazioni e imprese»<sup>184</sup>.

All'*Open Government* si è guardato già da subito con entusiasmo politico, basti pensare che uno dei primi atti che l'allora neo Presidente USA Barack Obama ha sottoscritto era intitolato *Transparency and Open Government*<sup>185</sup>. Nonostante parte della dottrina abbia sottolineato la troppa enfasi che i poteri pubblici hanno attribuito all'*Open Government*<sup>186</sup>, soprattutto vista la possibilità

modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico); nonché le già citate l. n. 241 del 1990 e il d.lgs. n. 82 del 2005 – CAD.

<sup>182</sup> Secondo la dottrina «[u]na classica e sintetica definizione vede l'Opengov come la capacità delle istituzioni di essere trasparenti circa le proprie azioni e decisioni, l'accessibilità dei servizi e informazioni e la capacità di incorporare e rispondere a nuovi bisogni e stimoli provenienti dalla società civile», L. SARTORI, *Open Government; What Else?*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2013, 753. In argomento si vedano fra i tanti contributi E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.; D. LATHROP, L. RUMA, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol, 2010, e il già citato F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit.

<sup>183</sup> Così ad esempio F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 272-273: «l'E-government, del quale l'Open Government può essere ritenuto un'evoluzione [...] L'evoluzione dell'E-Government si è quindi legata all'evoluzione delle tecnologie con l'avvento dell'interazione, che ha definito il web 2.0 e decretato il successo dei social network, nonché con l'affermazione della filosofia e delle prime esperienze di open source. Da un lato quindi la possibilità di maggiore interazione, dall'altro la diffusione di istanze e prassi relative all'adozione di software c.d. liberi, riproducibili, modificabili e riutilizzabili con l'ausilio di ogni cittadino». Per altra parte della dottrina non vi sarebbe evoluzione fra *e-Government* e *Open Government* bensì intreccio: così ad esempio E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, cit., 193, per il quale «lo sviluppo dell'*open government* si intreccia, dunque, inevitabilmente, a quello dell'*e-Government*».

<sup>184</sup> F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2017, 324. La stessa autrice precisa altresì che «[l]'*open government*, pertanto, chiama le amministrazioni pubbliche a un ripensamento degli schemi operativi e dei processi decisionali tradizionali, in particolare dal punto di vista delle modalità e degli strumenti attraverso cui si esplica la relazione con la collettività», F. FAINI, *L'amministrazione digitale e aperta*, in F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit., 156.

<sup>185</sup> B. OBAMA, *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/>, January 21<sup>st</sup>, 2009 (in <https://goo.gl/BU4mvW>), nel quale in particolare scriveva rivolgendosi ai vertici dell'amministrazione statunitense: «[m]y Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Governments».

<sup>186</sup> Ad esempio così F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 291-292: «[i]n questo quadro l'open government, almeno rispetto alle aspettative, può apparire come un'occasione mancata: è stato presentato come un progetto di rafforzamento dell'accountability dei poteri pubblici, affinché questi ultimi possano essere messi in questione

di incrementare la propria *accountability* nei confronti dei cittadini, è indubbio il raggiungimento e la concretizzazione dei principi fondanti dell'*Open Government* hanno iniziato a rappresentare uno dei fini ai quali la digitalizzazione della pubblica amministrazione tende, al pari dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità e dei rispettivi corollari legislativi.

---

per il loro operato, mentre si è assistito per lo più alla messa a disposizione di dati utili per i cittadini, di strumenti in grado di permettere maggiore coinvolgimento ed interazione, ma senza con questo rispondere all'istanza di democratizzazione attraverso il controllo. Verosimilmente è illusorio pretendere un atteggiamento diverso, almeno da parte dell'amministrazione, laddove invece la politica, in affanno di consenso, deve rispondere come meglio può alla istanza di apertura; o ingenuo pensare che l'interesse pubblico possa essere perseguito efficacemente se l'attività autoritativa è costantemente esposta al pubblico; o, ancora più semplicemente, la vera logica dell'apertura prevale, allorché, anche al di là delle intenzioni, essa non si riduce ad essere una logica di controllo, ma promuove il dialogo e la collaborazione. In ogni modo si continua, giustamente, ad investire e a credere nelle ICT». Chi scrive non condivide tuttavia tale impostazione a fronte del fatto che il percorso dell'*Open Government* è ancora in divenire: il percorso che l'Italia ha intrapreso con l'ingrasso, nel settembre 2011, nell'*Open government partnership* («un'iniziativa multilaterale a livello internazionale impegnata a migliorare la relazione tra cittadini e governi – puntando su apertura e accountability – grazie a una forte sinergia tra istituzioni e società civile», L. SARTORI, *Open Government; What Else?, cit.*, 761) e con la sottoscrizione dell'*Open Government Declaration* (in riferimento alla quale si veda <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>), non è oggi ancora concluso.

## VI. Profili riassuntivi: una proposta di definizione giuridica di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Dopo aver ricostruito da un punto di vista giuridico-ricostruttivo il rapporto fra tecnologie informatiche e diritto, nel paragrafo precedente si è cercato delineare una definizione giuridica del concetto di *digitalizzazione della pubblica amministrazione*.

Si è giunti allora a definire tale espressione come quel processo, che si instaura in quell'ambito in cui l'Informatica giuridica e il Diritto amministrativo si sovrappongono, con il quale le amministrazioni pubbliche agiscono, e si organizzano per agire, con l'intento di esercitare funzioni amministrative e prestare servizi pubblici attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di perseguire due macro obiettivi: da un lato attuare i principi costituzionali sanciti dall'art. 97 Cost., di buon andamento e di imparzialità, nonché dei loro corollari espressamente affermati sul piano costituzionale dalla l. n. 241 del 1990, vale a dire efficacia, efficienza ed economicità; dall'altro concretizzare la strategia dell'*Open Government* dando attuazione ai suoi principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione.

Da questa definizione risulta chiaro come la digitalizzazione della pubblica amministrazione risulti essere un concetto composito, formato da una struttura comune sulla quale si innestano due possibili sottostrutture. La struttura comune è rappresentata sia dalle azioni che l'amministrazione pone in essere con la digitalizzazione, ovvero agire ed organizzarsi per agire, sia dagli strumenti con cui attuare tali azioni, vale a dire le tecnologie digitali (c.d. ICT). Le due sottostrutture differiscono, rispettivamente, a seconda di quali principi giuridici essa è finalizzata: da un lato attuare i principi "classici" dell'amministrazione – fra cui buon andamento, imparzialità, efficacia, efficienza ed economicità –, dall'altra attuare i principi dell'*Open Government* – trasparenza, partecipazione e collaborazione.

Ricorrendo a una similitudine, potremmo affermare che il concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione è come uno *Janus Bifrons*<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> In questi termini si riprende una figura già sviluppata da chi scrive in S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLJANOVIĆ (eds), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019, 2020*, 207 ss. Sulla figura di *Janus* si vedano, fra i numerosi contributi, S. LINDE, *De Iano*

*Janus*, in italiano Giano, è la più antica divinità romana. Il suo nome appare nel terzo frammento del *Carmen Saliare*, un testo in latino arcaico utilizzato dai sacerdoti Salii<sup>188</sup>. Nonostante non sia uno dei pochi dèi romani privo di una corrispondenza nel pantheon greco, *Janus* rivestiva un'importanza cruciale per i Romani: questi era innanzitutto il dio del movimento, del passaggio, del cambiamento; ma era altresì la divinità dell'inizio e della fine<sup>189</sup>.

Tradizionalmente, *Janus* è rappresentato nelle arti figurative con due volti, una che si volge verso il futuro, l'altra verso il passato. Per questa ragione questa divinità è nota con l'epiteto di *Janus Bifrons* (dal latino “*frons-tis*”, volto). Tali rappresentazioni artistiche di *Janus* mettono in evidenza due grandi aspetti della vita umana: da un lato, che ogni cosa è soggetta a un inevitabile processo di cambiamento (dopo tutto, πάντα ῥεῖ); dall'altro, che la dualità è un tratto comune della natura del mondo – infatti tutto ha un inizio e una fine.

Da quanto scritto emerge come la saggezza che le attuali generazioni possono intravedere nei miti e nelle leggende dei popoli antiche sia valida ancora oggi. Le figure mitologiche, infatti, che i romani e i greci erano soliti utilizzare nella loro cultura onde tentar di descrivere il proprio mondo, possono rappresentare tutt'ora una chiave interpretativa dei problemi attuali: un esempio evidente è costituito dalla dualità che discende dalle due facce dello *Janus Bifrons*. Questa figura della mitologia romana costituisce un punto di partenza per rappresentare in modo intuitivo complesse questioni giuridiche.

In tal senso, il concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione può essere rappresentato come uno *Janus Bifrons*, in cui una faccia, quella volta al passato, è costituita dalla digitalizzazione intesa come processo tramite cui l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, con

---

*summo Romanorum deo*, Lundae, Berlin, 1891 e, più recentemente, A. CERINOTTI, *Miti greci e di Roma antica*, Giunti, Firenze, 2016, 391.

<sup>188</sup> Il terzo frammento, il quale è il primo riportato da Marco Terenzio Varrone nel *De lingua latina*, recita: «*coꝛꝑꝛulodorioso. Omnia vero adpatula coemisse. Ian cusianes duonus ceruses dunus Ianusve vet pom melios eum recum*» (cfr. G. GOETZ, F. SCHOELL, (rec.), *M. Terenti Varronis: De lingua latina. Quae supersunt. Accedunt grammaticorum Varronis librorum fragmenta*, Amsterdam, 1964, precisamente nel Liber VII, vv. 26, 100). I frammenti del *Carmen Saliare* sono scritti in una forma di Latino talmente prearcaica che risultava parzialmente ignota anche ai retori e agli oratori romani del c.d. periodo classico: si pensi che Marco Fabio Quintiliano scrisse nell'*Institutio Oratoria* che «*Saliorum carmina, vix sacerdotibus suis satis intellecta*» (cfr. A. PENNACINI (cur.), *Marcus Fabius Quintilianus: Institutio Oratoria*, Einaudi, Torino, 2001, v. 40, 167).

<sup>189</sup> Il primo mese dell'anno, infatti, deve il suo nome proprio a *Janus*, come già a suo tempo specificato da Varrone. Cfr. E. RIGANTI, (trad. e comm.), *Varrone: De lingua latina*, Pàtron, Bologna, 1978, v. 34, 40.

l'intento di esercitare funzioni amministrative con le ICT, al fine di perseguire i principi "tradizionali" dell'amministrazione; l'altra faccia, invece, quella che si volge verso il futuro, è rappresentata dalla digitalizzazione intesa come processo tramite il quale l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, con l'intento di esercitare "nuove" funzioni amministrative grazie alle ICT e basate su di esse (le c.d. *Born-Digital Administrative Functions*), al fine di perseguire i principi dell' *Open Government*.

Dalla definizione di digitalizzazione della pubblica amministrazione sopra delineata, e rappresentabile dalla summenzionata similitudine, si evince come le due accezioni di questo processo d'azione e organizzativo dell'amministrazione siano l'una indispensabile per l'altra: una digitalizzazione nel senso pieno del concetto può esservi soltanto se entrambe le facce dello *Janus Bifrons* siano poste in essere.

## VII. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

Sul rapporto in generale fra diritto e tecnologia e sull'informatica giuridica.

A.C. AMATO MANGIAMELI, *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2000; A.C. AMATO MANGIAMELI, *Informatica giuridica. Appunti e materiali ad uso di lezioni*, Giappichelli, Torino, 2015; P. BALDINI, I. BOMBONATI, *Dalla filosofia del diritto all'informatica giuridica*, in *Miscellanea del Cirfid*, CLUEB, Bologna, 1998; M.A. BIASIOTTI, G. SARTOR, F. TURCHI, *Tecnologie e abilità informatiche per il diritto*, Giappichelli, Torino, 2018; R. BIN, N. LUCCHI, *Informatica per le scienze giuridiche*, CEDAM, Padova, 2009; R. BORRUSO, voce *Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 640 ss.; R. BORRUSO, R.M. DI GIORGI, L. MATTIOLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica del diritto*, Giuffrè, Milano, 2007; R. BORRUSO, S. RUSSO, C. TIBERI, *L'informatica per il giurista. Dal bit al Internet*, Giuffrè, Milano, 2009; C. CEVENINI, C. DI COCCO, G. SARTOR, *Lezioni di informatica giuridica*, Gedit, Bologna, 2005; G. CIACCI, P. DI SALVATORE, P. GALDIERI, M. MINERVA, *Prospettive giuridiche delle tecnologie dell'informazione*, ESI, Napoli, 2000; M. COSSUTTA, *Questioni sull'informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2003; C. DI COCCO, G. SARTOR, *Temi di diritto dell'informatica*, Giappichelli, Torino, 2017; M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017; G. FINOCCHIARO, F. DELFINI (cur.), *Diritto dell'informatica*, UTET, Torino, 2014; G. FIORIGLIO, *Temi di informatica giuridica*, Aracne Editrice, Roma, 2003; E. FLORINDI, *Computer e diritto. L'informatica giuridica nella società dell'informazione e della conoscenza*, Giuffrè, Milano, 2012; A.M. GAMBINO, voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani – Diritto on line*, 2013 (in <https://goo.gl/FgZe1p>); A.M. GAMBINO, A. STAZI, *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Giappichelli, Torino, 2012; E. GIANNANTONIO, voce *Informatica giuridica*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1988; M. JORI (cur.), *Elementi di informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2006; M.G. JORI, *Diritto, nuove tecnologie e comunicazione digitale*, Giuffrè, Milano, 2013; I. MIHAJLOV, A.I. ČERNYJ, R.S. GILJAREVSKIJ, *Osnovy informatiki*, Nauka, Moskva, 1968; P. MORO (cur.), *Etica, informatica, diritto*, Milano, 2008; R. NANNUCCI (cur.), *Lineamenti di informatica giuridica. Teorie, modelli, applicazioni*, ESI, Napoli,



2002; U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014; R. PAGANO, *Informatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1986; N. PALAZZOLO (cur.), *L'informatica giuridica oggi*, ESI, Napoli, 2007; G. PASCUZZI (cur.), *Il diritto dell'era digitale*, Il Mulino, Bologna, 2016; G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014; G. PICA, voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. Priv. – Civ., Agg.*, UTET, Torino, 2003, 785 ss.; F. ROMEO, *Lezioni di logica ed informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2012; G. SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2016; K. STEINBUCH, *Informatik: Automatische Informationsverarbeitung*, SEG-Nachrichten, Berlin, 1957; G. TADDEI ELMI (cur.), *Corso di informatica giuridica*, Edizioni Simone, Napoli, 2016; D. VALENTINO (cur.), *Manuale di diritto dell'informatica*, ESI, Napoli, 2016; B. WIDROW, R. HARTENSTEIN, R. HECHT NIELSEN, *1917 Karl Steinbuch 2005*, in *IEEE Computational Intelligence Society*, August 2005, 5; G. ZICCARDI, *Informatica giuridica*, Tomi I e II, Giuffrè, Milano, 2008; G. ZICCARDI, *Il computer e il giurista*, Giuffrè, Milano, 2015.

Sul d.lgs. n. 82 del 2005, il Codice dell'amministrazione digitale.

G. ARMAO, *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 3-4/2015; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018; S. CALZOLAIO, "Digital (and privacy) by default". *L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 185 ss.; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; E. CARLONI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2011, 469 ss.; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; B. CAROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (cur.), *Il codice della Pubblica*

*Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs.n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; G. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2/2011, 213 ss.; G. DUNI, *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008; G. DUNI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.; M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.; G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2016, 114 ss.; D. SORACE, L. FERRARA, S. CIVITARESE MATEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

Sull'*e-Government*, sull'*e-Governance*, sulla *e-Democracy*, sull'*Open government* e sulla digitalizzazione.

M. J. AHN, *Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, in *Pub. Adm. Inf. Tech.*, Vol. 1, Part 2, 2012, 169 ss.; L. AL-HAKIMCHE, *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking*, Hershey, 2007; D. ARDUINI, F. BELOTTI, M., DENNI, G. GIUNGATO, *L'innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche. Evidenza sulla diffusione dell'eGovernment in Italia*, in *Econ. pol. ind.*, n. 2/2008, 173 ss.; F. BANNISTER, R. CONNOLLY, *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, in *Policy and Internet*, n. 3/2011, 1 ss.; C. BATINI, *Un'introduzione ai servizi di "eGovernment"*, in *Amministrare*, n. 1/2013, 37 ss.; M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2002, 991 ss.; E. CARLONI, *Le prospettive dell'e-Government nella Repubblica delle Autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2008, 453 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017; A. CASINELLI, *L' e-government*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2013, 234 ss. L. CASSETTI, S. RICCI, *eGovernment e stato sociale: università, formazione, salute e previdenza online*, Guerra,

Perugia, 2011; A. CONTALDO, *Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione in fieri*, in *Foro amm. – CDS*, n. 4/2002, 1111 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012; F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, UTET, Torino, 2015, 268 ss.; P. COSTANZO, *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in AA.VV. *Studi in onore di Victor Uckmar*, Vol. I, CEDAM, Padova, 1997, 291 ss.; I. D'ELIA, C. CIAMPI, *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987; I. D'ELIA CIAMPI, *L'informatica e le banche dati*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1625 ss.; G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (cur.), *I mercati della pubblica amministrazione*, ed. Il Sole 24 Ore, Roma, 2005, 17 ss.; G. DUNI, voce *Teleamministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.; G. DUNI, *Il procedimento amministrativo tra la l. 7 agosto 1990 n. 241 ed introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, n. 1/1995, 226 ss.; F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.; F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 319 ss.; A. C. FRESCHI, *Dall'e-Government verso l'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Riv. ita. comunic. pubbl.*, n. 21/2004, 60 ss.; T.E. FROSINI, *Internet e democrazia di massa*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2017, 657 ss.; R. KRIMMER, D. DUENAS-CID, I. KRIVONOSOVA, P. VINKEL, A. KOITMAE, *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*, in R. KRIMMER, M. VOLKAMER, V. CORTIER, R. GORÉ, M. HAPSARA, U. SERDÜLT, D. DUENAS-CID (eds.), *Electronic Voting (Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings)*, Springer Nature, Switzerland, 2018, 117 ss.; P. LAUD (ed.), *Information Security Technology for Applications* (16th Nordic Conference on Secure IT Systems, NordSec 2011, Tallinn, Estonia, 26-28 October 2011), Revised Selected Papers. Berlin, Springer, 2012; D. LATHROP, L. RUMA, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol, 2010; C. LEONE, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4/2014, 867 ss.; L. MARASSO, *Manuale dell'eGovernment*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 1993; A. MASUCCI, *Erogazione online dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in

*Dir. pubbl.*, 2003, 991 ss.; A. MASUCCI, voce *Informatica pubblica*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, 3115 ss.; A. MEIER, *eDemocracy & eGovernment Stages of a Democratic Knowledge Society*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012; F. MERLONI (cur.), *Introduzione all'eGovernment*, Giappichelli, Torino, 2005; K. MOSSBERGER-C. TOLBERT, *The effects of E-Government on trust and confidence in government*, in *Pub. Adm. Rev.*, 2003, 66 ss.; P.G. NIXON, V.N. KOUTRAKOU, R. RAWAL (eds.), *Understanding E-Government in Europe: Issues and challenges*, Routledge, Londra-New York, 2010; B. OBAMA, *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/>, January 21<sup>st</sup>, 2009 (in <https://goo.gl/BU4mvW>); P. PESCE, *Riflessioni sull'e-government in Italia e nella prospettiva europea*, in *federalismi.it*, 2007; G. PESCE, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; M. POLLIFRONI, *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Giuffrè, Milano, 2003; A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2018; K. REINSALU, *The implementation of Internet democracy in Estonian Local Government*, Tartu University Press, Tartu, 2008; S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLJANOVIĆ (eds.), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019*, 2020, 207 ss.; L. SARTORI, *Open Government; What Else?*, in *Ist. del fed.*, n. 3-4/2013, 753 ss.; Seminario *Digitalizzazione e finanziamento degli enti locali*, organizzato da ANCI Piemonte e dall'Università degli Studi del Piemonte Orientale, e svoltosi ad Alessandria il 30 novembre 2017 (in <https://goo.gl/6j3vtx>); S.B. SIDERIS, Z. KARADASIADOU, C.P. YIALOURIS, V. ZORKADIS (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014; G. VESPERINI (cur.), *L'e-Government*, Giuffrè, Milano, 2004; P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn, 2015; E. ZAFFARONI, *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, 2616 ss.; G. TRAUNER, *Le government électronique: le techniques d'information et de communication dans l'administration publique*, IISA, Bruxelles, 2002.

Sull'AIPA.

F. ANGELINI, *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione: natura giuridica*, in *Inf. dir.*, 1/1996, 32 ss.; F. CARDARELLI, *L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inf.*, 1994, 94 ss.; M. MINERVA, *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Amm. Cont. Stat. Ent. Loc.*, 1997, 45 ss.; S. NICCOLAI, *Il governo degli interessi indipendenti. Struttura e attribuzioni degli organismi con qualificazione di tecnici e indipendenza nell'ordinamento italiano*, Pisa, 1994, 72 ss.

Su Internet in generale.

L.A. BARABÁSI, *Linked: The New Science of Networks*, Perseus Books Group, New York, 2002; T. BERNERS-LEE, *Information Management: A Proposal*, in *Technical Report*, CERN Ginevra, March 1989; T. BERNERS-LEE, R. CAILLIAU, *WorldWideWeb: A Proposal for HyperText Project*, in *Technical Report*, CERN, Ginevra, November 1990; T. BERNERS-LEE, *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of World Wide Web by His Inventor*, Harper, San Francisco, 1999; P. COSTANZO, voce *Internet (Diritto Pubblico)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg.\*., UTET, Torino, 2000, 347 ss.; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012; M. DURANTE, *Il futuro del Web: etica, diritto, decentramento. Dalla sussidiarietà digitale all'economia dell'informazione in rete*, Giappichelli, Torino, 2007; J. GILLIES, R. CAILLIAU, *How the Web Was Born: The Story of the World Wide Web*, Oxford Paperbacks, Oxford, 2000; A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Giappichelli, Torino, 2009.

Sulla cibernetica e sulla figura di Norbert Wiener.

voce *Cibernetica*, in *Enciclopedia Treccani Online* (in <https://goo.gl/cnHBMX>); T.W. BYNUM, *Introduzione. Filosofia e rivoluzione dell'informazione*, in L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009, 4 ss.; G. LEIBNIZ, *Nova Methodus Discendae Docendaeque Iurisprudentiae*, 1667 (trad. ita. *Il nuovo metodo di apprendere ed insegnare la giurisprudenza*, a cura di C.M.L. De Iulii, Giuffrè, Milano, 2012); N. LEVINSON, *Wiener's Life*, in *Bulletin of the American Mathematical Society*, vol. 72 n. 1/1966; P.R. MASANI, *Norbert Wiener. 1894-1964*, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin, 1990; I.E. SEGAL, *Norbert Wiener, 1894 – 1964. A Biographical Memoir*, National Academy of Sciences, National Academy Press, Washington DC, 1992; N. WIENER, *Cybernetics: or Control and*

*Communication in the Animal and the Machine*, Technology Press, John Wiley and Sons New York, 1948, trad. ita. *La Cibernetica. Controllo e Comunicazione nell'animale e nella macchina*, Bompiani, Milano, 1953; N. WIENER, *The Human Use of the Human Beings*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1950, trad. ita. *Introduzione alla Cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*, Boringhieri, Torino, 1966.

Sulla Giurimetria e sulla figura di Lee Loevinger, nonché sulla *Lawtomatication*. H.W. BAADE (cur.), *Jurimetrics*, Basic Books, New York-London, 1963; B. BLACK, *My Memories of Lee Loevinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 399 ss.; C.P. BOURNE, T. BELLARDO HAHN, *A History of Online Information Services, 1963–1976*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003; R. DE MULDER, K. VAN NOORTWIJK, L. COMBRINK-KUITERS, *Jurimetrics Please!*, in *European Journal of Law and Technology*, Vol 1, Issue 1, 2010, 136; P.S. HOFFMAN, *Lawtomatication in Legal Research: Some Indexing Problems*, in *MULL*, n. 1/1963, 16 ss.; L. LOEVINGER, *Jurimetrics – The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, n. 33/1949, 455 ss.; L. LOEVINGER, *The Industrial Revolution in Law*, in *MULL*, n. 2/1960, 56 ss.; L. LOEVINGER, *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in *Minnesota Law Review*, n. 46/1961, 255 ss.; L. LOEVINGER, *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in *MULL*, n. 3/1962, 187 ss.; L. LOEVINGER, *Jurimetrics: The Methodology of Legal Enquiry*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 28/1963, 5 ss.; MINNESOTA STATE LAW LIBRARY, *Profile of Lee Loevinger* (in <https://goo.gl/ZNde4b>); N. VONNEUMAN, *Reviewed Work: Jurimetrics by Hans W. Baade*, in *The Yale Law Journal*, vol. 73, 5/1964, 905 ss.; F.A. SALA, *Introduzione ad un esperimento di ricerca automatica dell'informazione giuridica*, in *Rolandino: Monitore del Notariato*, LXXXII, 1962, 1 ss.; G. SCHUBERT, *Judicial Attitudes and Voting Behavior: The 1961 Term of the United States Supreme Court*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 28, No. 1, *Jurimetrics* (Winter, 1963), 100 ss.; D. STROUSE, *In Appreciation of Lee Loevinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 401 ss.

Scritti di e su Vittorio Frosini.

AA.VV., *Liber Amicorum in onore di Vittorio Frosini*, Voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1998-1999; AA.VV., fascicolo speciale *Vittorio Frosini, giurista informatico. Una raccolta di scritti (1973-2000)* di *Inf. e dir.*, n. 2/2001; C. CIAMPI, *A proposito di "Cibernetica, diritto e società di Vittorio Frosini*, in *Inf. dir.*, n. 2/2001, 11 ss.; V.

FROSINI, *La struttura del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962; V. FROSINI, *Umanesimo e tecnologia nella giurisprudenza*, in *Riv. internaz. fil. dir.*, XLIII, 1966, 451 ss.; V. FROSINI, *Cibernetica e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1966, 31 ss.; V. FROSINI, *Il diritto artificiale. Note sui rapporti tra cibernetica e giurisprudenza*, in *Anales de la Catedra Francisco Suarez*, Universidad de Granada, n. 5-6/1966, 83 ss.; V. FROSINI, oltre a *La coscienza delle macchine*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1967, 23 ss.; V. FROSINI, *L'ideologia cibernetica*, in *Civiltà macchine*, n. 5/1967, 26 ss.; V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968; V. FROSINI, *La giuritecnica: problemi e proposte*, in *Inf. dir.*, 1/1975, 26 ss.; V. FROSINI, *Il diritto dell'informatica negli anni Ottanta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1984, n. 390 ss.; V. FROSINI, *Informatica, diritto e società*, Giuffrè, Milano, 1988; V. FROSINI, voce *Telematica e Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 60 ss.; V. FROSINI, *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Dir. inf.*, 1993, 599 ss.; T.E. FROSINI, *Bibliografia degli scritti di Vittorio Frosini in tema d'informatica giuridica e diritto dell'informatica (1966-2001)*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 31 ss.; T.E. FROSINI, *Vittorio Frosini al CNR e al CSM. Piccolo lessico familiare*, in *federalismi.it*, n. 15/2008; D.A. LIMONE (cur.), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, Giuffrè, Milano, 1995; F. RICCOBONO (cur.), *Vittorio Frosini. La coscienza giuridica: ritratti e ricordi*, Giappichelli, Torino, 2001; F. RICCOBONO, *Ricordo di Vittorio Frosini*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 24 ss.; R. RUSSANO (cur.), *Vittorio Frosini. Bibliografia degli scritti (1941-1993)*, Giuffrè, Milano, 1994.

Scritti di e su Mario Losano.

N. BERSIER LADAVAC (cur.), *Con esattezza kelseniana. Precisazioni sulla Dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, Giuffrè, Milano, 2003; N.C. DAGROSSA, *Los veinticinco años de una introducción histórica global al derecho*, in *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, n. 31/2003, 427 ss.; H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*. Saggio introduttivo e traduzione di Mario G. Losano, Einaudi, Torino, 1966; C. LAFER, *Mario Losano: sua contribuição para o estudo de Tobias Barreto*, in *Revista Brasileira de Filosofia*, n. 217/2005, 33 ss.; M.G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa*, in *Il Ponte*, XXIII, 1967, 1589 ss.; M.G. LOSANO, *Sistema e struttura nel diritto*, Giappichelli, Torino, 1968; M.G. LOSANO, *Computers and the Theory of Law*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 3, 7 ss.; M.G. LOSANO, *L'informatique juridique en Italie*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968,

n. 6, 15 ss.; M.G. LOSANO, *Gli studi di Giuscibernetica*, in R. TREVES (cur.), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto (1966-1967)*, Edizioni di Comunità, Milano 1968, 307 ss.; M.G. LOSANO, *L'informatica giuridica in Italia*, in *Il Ponte*, XXV, 1969, 600 ss.; M.G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969; M.G. LOSANO, *La teoria di Marx ed Engels sul diritto e sullo stato* (Materiali per il seminario di filosofia del diritto, Università Statale di Milano. Anno Accademico 1968-69), Cooperativa Libreria Università Torinese, Torino 1969; M.G. LOSANO, *Il primo anno del Cento di Giuscibernetica dell'Università di Torino*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1/1971, 152 ss.; M.G. LOSANO, *Corso di informatica giuridica*, Cooperativa Universitaria Editrice Milanese, Milano, 1971; M.G. LOSANO, voce *Giuscibernetica*, in *Novis. Dig. It.*, App. Vol. III, DIS-IMPO, UTET, Torino, 1982, 1077 ss.; M.G. LOSANO, *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, Einaudi, Torino, 1985; M.G. LOSANO, voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. priv. – Civ.*, XI, UTET, Torino, 1993, 417 ss.; M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Vol. I *Dalle origini alla Scuola storica*, Giuffrè, Milano, 2002; M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Vol. II *Il Novecento*, Milano, 2002; M.G. LOSANO, *I grandi sistemi giuridici*, Vol. III *Dal Novecento alla postmodernità*, Giuffrè, Milano, 2002; M.G. LOSANO, *Norberto Bobbio. Una biografia culturale*, Carocci, Roma, 2018; G. PECES-BARBA, J. DE LUCAS (cur.), *El Derecho en Red. Estudios en Homenaje al Profesor Mario G. Losano*, Dykinson, Madrid, 2006.

#### Sulla figura di Luigi Einaudi.

D. CADEDU, *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia*, Franco Angeli, Milano, 2018; L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 2004; M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi, riflessioni sul cammino di un grande italiano*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2009.

#### Sul realismo giuridico americano.

E. FULLER, *Oliver Wendell Holmes, Jr.*, in *Encyclopaedia Britannica*, marzo 2018 (in <https://goo.gl/NUxvzY>); O. WENDELL HOLMES JR., *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, n. 10/1897, 460 ss.; J. PAUL, *Foundation of American Realism*, in *West Virginia Law Review*, vol. 60, n. 1/1957, 37 ss. G. TARELLO, *Il realismo giuridico americano*, Giuffrè, Milano, 1962.



Sul Sessantotto.

N. BALESTRINI, P. MORONI, *L'orda d'oro 1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, SugarCo Edizioni, Milano, 1988; M. BOATO, *Il lungo '68 in Italia e nel mondo: cosa è stato, cosa resta*, ELS, Brescia, 2018; M. FLORES, A. DE BERNARDI, *Il Sessantotto*, Il Mulino, Bologna, 1998; D. GIACHETTI, *Oltre il '68. Prima, durante e dopo il movimento*, BFS Edizioni, Pisa, 1998; D. GIACHETTI, *Il '68 in Italia: le idee, i movimenti, la politica*, BFS Edizioni, Pisa, 2018; A. GIOVAGNOLI, *Sessantotto: la festa della contestazione*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2018; N. MATTEUCCI, *Sul Sessantotto: crisi del riformismo e insorgenza populistica nell'Italia degli anni Sessanta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008; P. ORTOLEVA, *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Editori Riuniti, Roma, 1988; M. REVELLI, *Movimenti sociali e spazio politico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, Istituzioni, movimenti, culture, Einaudi, Torino, 1995, 385 ss.; P. VOZA, *L'utopia concreta: il Sessantotto tra passato e presente*, Manni, San Cesario di Lecce, 2009.

Sul c.d. problema degli universali.

N. ABBAGNANO, G. FORNERO, *Protagonisti e Testi della Filosofia*, Vol. A, Tomo 2, *La Patristica e la Scolastica*, Paravia, Torino, 2000; BERNARDO DI CLUNY, *De contemptu mundi*, XII secolo; U. ECO, *Il nome della rosa*, Bompiani, Milano, 1980; L. GENTILE, *Roscellino di Compiègne ed il problema degli universali*, Itinerari, Lanciano, 1975; B. MAIOLI, *Gli universali. Alle origini del problema*, Bulzoli, Roma, 1973; B. MAIOLI, *Gli universali. Storia antologica del problema*, Buzoli, Roma, 1974; R.E. PEPIN, *Scorn for the World: Bernard of Cluny's De Contemptu Mundi. The Latin Text with English Translation and an Introduction*, Collegues Press, East Lansing, Michigan, 1991; L. URBANI ULIVI (cur.), *Gli universali e la formazione dei concetti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981.

Tematiche connesse.

G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968; C. BIAGIOLI, P. MERCATALI, G. SARTOR, *Elementi di legimatica*, CEDAM, Padova, 1993; N. BOBBIO, *Autobiografia*, a cura di A. Papuzzi Laterza, Roma-Bari, 1997; G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 2008; P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della P.A.*, in *Enc. giur.*

Treccani, XII, Roma, 1989, 1 ss.; S. CASSESE, *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rass. giur. energ. el.*, 1998, 237 ss.; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 601 ss.; B. CAVALLO, *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2005; A. CERINOTTI, *Miti greci e di Roma antica*, Giunti, Firenze, 2016; G. CORASANITI, *Ricordo di Renato Borruso*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it) (<https://goo.gl/tp7wzv>); F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, 242 ss.; S. DETTORI, *Articolo 3-bis, Uso della telematica*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle legge n. 15/2005 e n.80/2005*, Giappichelli, Torino, 175 ss.; S. FREUD, *Introduzione alla psicoanalisi. Tutte le lezioni*, a cura di R. Finelli e P. Vinci, Newton Compton Editori, Roma, 2010; P. GALDIER (cur.), *Problemi giuridici dell'informatica nel mec*, Giuffrè, Milano, 1996, 129 ss.; A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, in R. SACCO (dir.), *Trattato di diritto comparato*, UTET, Torino, 2011; M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722 ss.; G. GOETZ, F. SCHOELL, (rec.), *M. Terenti Varronis: De lingua latina. Quae supersunt. Accedunt grammaticorum Varronis librorum fragmenta*, Amsterdam, 1964; F.A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Il saggiatore, Milano, 1986; V. KNAPP, *O možnosti použití kybernetických metod v právu*, ČSAV, Praha, 1963, (trad. ita. *L'applicabilità della cibernetica al diritto*, Einaudi, Torino, 1978); S. LINDE, *De Iano summo Romanorum deo*, Lundae, Berlin, 1891; U. MATTEI, *Il modello di Common Law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2014; P.G. MONATERI, A. SOMMA, *Il modello di Civil Law*, in A. PROCIDA MIRABELLI DI LAURO (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2016; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, Padova, 2001; S. LARICCIA, voce *Telematica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1998; C. LEVI, *Il futuro ha un cuore antico*, Einaudi, Torino, 1956; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001; I. PANNOCCCHIA, *Azione amministrativa ed innovazioni tecnologiche*, in A. MASSERA (cur.), *La riforma della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, in *astrid-online*, 2005, 24 ss.; A. PENNACINI (cur.), *Marcus Fabius Quintilianus: Institutio Oratoria*, Einaudi, Torino, 2001; W. PISTARINI, *Fabrizio De*

*André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018; B. RICCÒ, voce *Legge di Moore*, in *Enc. Treccani - Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, 2008 (in <https://goo.gl/XvZE5T>); E. RIGANTI, (trad. e comm.), *Varrone: De lingua latina*, Pàtron, Bologna, 1978; S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1930; R. SACCO, *Lingua e diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2000; S. SCLARRA, S. SIMITIS, T. TREU, M. WEISS, *Spiros Simitis giurista europeo*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, n. 110/2006, 301 ss.; S. SIMITIS, *Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1970, trad. ita. *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, Giuffrè, Milano, 1977; D. VESE, *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano, 2018; G. ZANOBINI, *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955; G. ZANOBINI, voce *Diritto amministrativo*, in *Nss. D.I.*, V, 1960, 785 ss.

Sitografia.

<https://www.ittig.cnr.it/storia/>; <https://www.interlex.it/testi/rappegov.htm>;  
<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>.

## CAPITOLO II

### LA STRATEGIA DI *OPEN GOVERNMENT* COME PRESUPPOSTO PER LA TEORIZZAZIONE DI *BORN-DIGITAL ADMINISTRATIVE FUNCTIONS*

INDICE: I. Il ruolo dei principi dell'*Open Government* nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione; II. La trasparenza; II.I. Le prime teorizzazioni: dalla “casa di vetro” alla *Commissione Forti*; II.II. La trasparenza nell’accesso ai documenti amministrativi, ovvero i buoni ma acerbi propositi del legislatore; II.III. Gli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali: la trasparenza come strumento di lotta alla corruzione; II.IV. L’accessibilità “totale”, l’accesso civico, il controllo sociale sull’attività amministrativa: una visione parziale della trasparenza; II.V. Le tappe di un processo evolutivo: dalla trasparenza alla partecipazione; III. La partecipazione; III.I. Brevi cenni sul principio di partecipazione *lato sensu*; III.II. La coesistenza fra bocce per pesci e modelli “ragionati”: il fondamento delle *liaisons non dangereuses* fra trasparenza e partecipazione; III.III. Il modello del *Freedom of Information Act* e il diritto all’informazione; III.IV. L’accesso civico generalizzato, ovvero l’italica via al FOIA, come strumento di impulso alla partecipazione; III.V. Il pirata con una gamba e la stampella: anticipazione sul riuso dell’informazione nel settore pubblico; IV. La collaborazione; IV.I. Una «libertà attiva», fra sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa; IV.II. Il riutilizzo dei dati nel settore pubblico; IV.II.I. La disciplina europea: le direttive PSI 1.0 (2003/98/CE) e PSI 2.0 (2013/37/UE); IV.II.II. La disciplina nazionale in vigore; IV.II.III. La nuova direttiva PSI 3.0 ((Ue) 2019/1024); V. Riflessioni conclusive e collegamento con il III capitolo; VI. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

«Oggi la democrazia liberale è, almeno in parte, un re nudo.  
Per vestirlo adeguatamente urgono dibattito teorico e innovazione pratica»,  
P. GINSBORG, *La democrazia che non c’è*, Einaudi, Torino, 2006, 16-17.

I. Il ruolo dei principi dell'*Open Government* nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

In una delle sue canzoni più famose, *Se ti tagliassero a pezzetti*<sup>1</sup>, Fabrizio De André sottolineava con forza il ruolo che la libertà e la fantasia hanno per l'essere umano, per il suo agire e per il suo pensare<sup>2</sup>.

La libertà la si scorge in senso pieno in riferimento al rapporto che il singolo individuo ha con l'altro. Solitamente "l'altro" viene inteso come un distinto singolo individuo, ma in questi può essere vista anche l'amministrazione. Parimenti, i ruoli possono ribaltarsi, potendosi intravedere la libertà anche nel rapporto che intercorre fra l'amministrazione e il singolo. Libertà sia per l'amministrazione sia per il singolo. E in tale rapporto fra amministrazione e cittadini, proprio come cantava De André, grazie all'impiego della fantasia, è stato sviluppato un modello di relazione fra potere pubblico e individuo privato finalizzato a coinvolgere il cittadino nell'agire e nelle scelte dell'amministrazione, in tal modo favorendo la libertà delle parti coinvolte in tale relazione. È in questa direzione che è stato teorizzato il modello di *Open Government*, del quale si è accennato nel primo capitolo<sup>3</sup>.

Precedentemente si è ricostruito come, a partire dalla seconda metà degli anni Duemila, il rapporto fra i poteri pubblici e i cittadini è stato fortemente interessato dall'impiego delle ICT, sia in relazione al modo di comunicare sia in riferimento alla diffusione di contenuti online. In tal modo l'utente del web ha incominciato a rivestire potenzialmente un ruolo attivo che in precedenza non aveva. E se l'utente ha inizialmente sperimentato tale ruolo attivo nella relazione con gli altri internauti, in poco tempo lo sperimentò anche

---

<sup>1</sup> F. DE ANDRÈ, *Se ti tagliassero a pezzetti*, testo e musica di F. De André e M. Bubola, in *Fabrizio De André*, Dischi Ricordi, 1981.

<sup>2</sup> «*Se ti tagliassero a pezzetti* – come tutto l'album, a ben vedere – racconta di come la libertà e la fantasia siano così intrinsecamente connaturate all'uomo che ogni tentativo di recidere quel legame è destinato a fallire: l'uomo, con l'aiuto della natura (il vento, il regno dei ragni, il polline), saprà sempre riallacciarlo», W. PISTARINI, *Fabrizio De André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018, 201.

<sup>3</sup> Pur rimandando alla lettura del capitolo I paragrafo V, in argomento *ex multis* F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2015, 268 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.; D. LATHROP, L. RUMA, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol, 2010; M. RENNA, S. VACCARI, *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *giustamm.it*, 1/2019.

nei rapporti con l'amministrazione. Per questa ragione il pubblico potere, in particolare la pubblica amministrazione, iniziò ad adeguarsi a tali cambiamenti al punto da giungere all'adozione di un nuovo modello, dialogativo e dinamico, che un Illustre Maestro ha descritto come «arena pubblica»<sup>4</sup>, nel quale si è assistito a una crescente accentuazione dei tratti di *apertura* e di *avvicinamento* del cittadino all'amministrazione. Si è in tal modo giunti all'*Open Government*.

L'*Open Government* ruota su tre cardini: la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione<sup>5</sup>. Per descrivere questi tre istituti si è fatto ricorso, nel primo capitolo, a una similitudine: quella del capitello. Trasparenza, partecipazione e collaborazione sarebbero come *capitelli*, vale a dire elementi che hanno la duplice funzione di sostegno, da un lato, e di unione, dall'altro, e che innestandosi sulle *colonne*, ovvero la disciplina normativa posta in essere a partire dal 2005 in avanti<sup>6</sup>, sorreggono l'*architrave*, cioè la nuova strategia di apertura della pubblica amministrazione nei confronti del cittadino, e il *timpano*, ovvero il nuovo rapporto fra i poteri pubblici e i cittadini.

In conseguenza dell'importante ruolo che la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione assumono in questo percorso di maturazione dell'amministrazione, risultano costituire quel secondo gruppo di obiettivi cui il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione tende a perseguire – parallelamente ai principi costituzionali di buon andamento, di imparzialità e dei relativi corollari legislativi (sui quali la presente

---

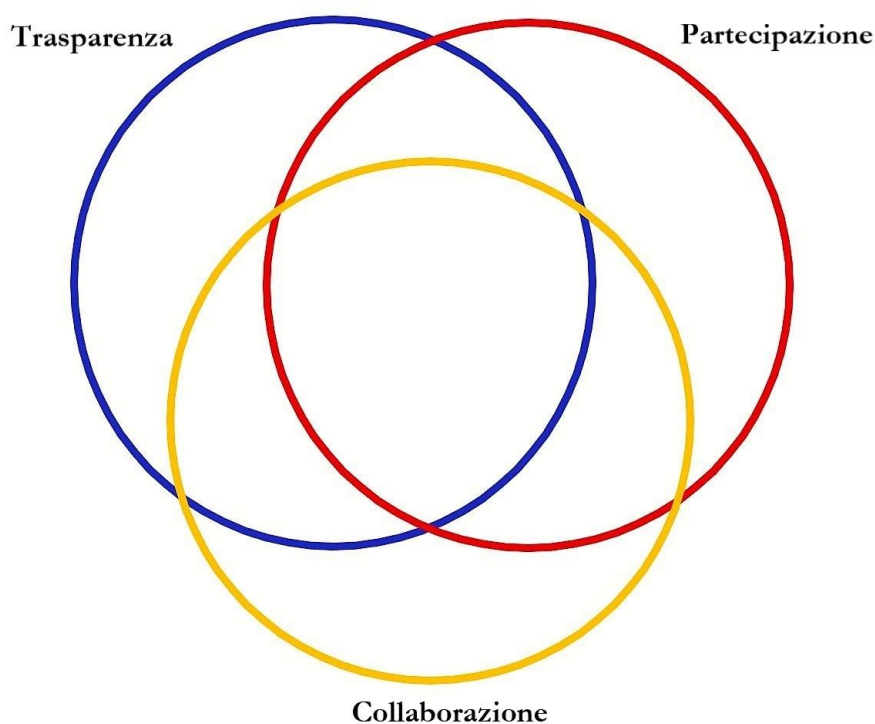
<sup>4</sup> S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 606-607.

<sup>5</sup> Così anche F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., cit., 275: «[I]e tre parole chiave che riassumono la filosofia dell'Open Government sono *trasparenza, partecipazione, collaborazione*».

<sup>6</sup> La disciplina, alla quale saranno dedicate le pagine successive di questo capitolo, è ampia ma puntuale: la legge 7 agosto 1990, n. 241, rubricata *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*; il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 *Codice dell'amministrazione digitale*; il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, ora rubricata *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*; la l. 7 agosto 2015 n. 124, rubricata *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*; il d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, rubricato *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*; il d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, rubricata *Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico* (che ha recepito la direttiva 2003/98/CE in materia di norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti e che modifica la direttiva 2001/83/CE); il d.lgs. 18 maggio 2015 n. 102, rubricato *Attuazione della direttiva 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico* (che recepisce la direttiva 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico).

tesi non si sofferma) – e che consente l'esercizio di funzioni amministrative nuove, non esistenti, rese possibile soltanto attraverso l'impiego delle ICT, e la prestazione di nuovi servizi pubblici: quelli che nel capitolo precedenti sono stati definiti come *Born-Digital Administrative Functions* e *Born-Digital Public Services*.

Questo secondo capitolo analizzerà ciascuno dei suddetti principi dell'*Open Government*, con il fine di gettare le fondamenta concettuali per la ricostruzione di un esempio di *Born-Digital Administrative Function* (la cui trattazione è racchiusa nel terzo capitolo). L'approccio impiegato sarà quello sì volto allo loro studio, ma non con una prospettiva "verticale" relativa al singolo insieme. La trasparenza, la partecipazione e la collaborazione non possiedono confini granitici e nitidi. Talvolta essi si sovrappongono l'un l'altro al punto da non riuscire con chiarezza a delinearne i rispettivi ambiti. Questi tre principi possono infatti essere rappresentati con un il diagramma di Venn sotto rappresentato sotto (Fig. 1), il quale bene evidenzia le importanti intersezioni logiche esistenti fra essi.



*Figura 1*

Una piccola e parziale anticipazione pare a questo punto fondamentale. Nei paragrafi che seguono, e come appare dal diagramma cui alla *Figura 2* qui sotto riportato, verrà preso in esame ognuno di questi insiemi e la relativa analisi metterà in evidenza la presenza di istituti giuridici che, potendo essere ricompresi contemporaneamente in più insiemi, legano a livello logico questi principi, a testimonianza del dinamismo alla base dell'*Open Government* che, conseguentemente, si riflette sul processo di *digitalizzazione dell'amministrazione*.

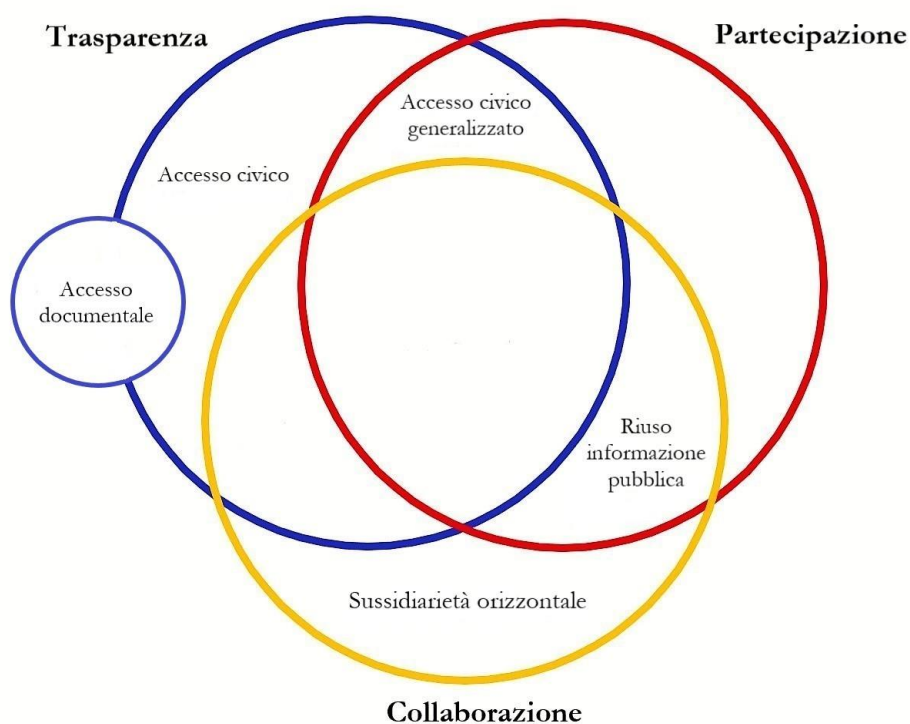


Figura 2



## II. La trasparenza.

È risaputo che il principio di trasparenza<sup>7</sup> non è espressamente previsto dalle disposizioni della Costituzione italiana<sup>8</sup>, nonostante il ruolo interpretativo della Corte costituzionale<sup>9</sup>. Questo aspetto, per coloro i quali non

---

<sup>7</sup> La dottrina relativa al principio di trasparenza è molto vasta. Senza pretese di esaustività si vedano R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.; P. VIRGA, *Trasparenza della Pubblica Amministrazione e tutela giurisdizionale del diritto di accesso agli atti amministrativi*, in Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione di Varenna, 21/23 settembre 1989, Giuffrè, Milano, 1989; A. PIRAINO, *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *NR*, 1991, 263 ss.; AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 1989, Giuffrè, Milano, 1991; P. VOLPE, *Trasparenza e partecipazione nell'ordinamento delle autonomie locali*, in *TAR*, 1991, II, 254 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in *Sist. prev.*, 1993, 23 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss. Nell'ultimo decennio invece G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5945 ss.; P. TANDA, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. \*\*\*, L-Z, UTET, Torino, 2008, 884 ss.; F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008; M. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, in M.P. CHITI, G. PALMA (cur.), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2009, 154 ss.; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2009; E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 779 ss.; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAITTA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 141 ss.; B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. del fed.*, n. 3-4/2013; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2013, 795 ss.; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 875 ss.; A. NATALINI, G. VESPERINI (cur.), *Il Big Bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, 2015; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 483 ss.; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2016, 1019 ss. M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, 593 ss.; B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2016; D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della pubblica amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto legislativo n. 33/2013*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2016; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2016; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 1/2017; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della attiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017; A. AMODIO, *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Giust.Amm.it*, n. 5/2018, 21 ss.; E. D'ALTERIO, *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2018, 511 ss.; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 19/2018. Per profili comparatistici si veda D.U. GALETTA, *Transparency and administrative governance in European Law*, in M. P. CHITI (cur.), *General principles of administrative action*, Bononia Universty Press, Bologna, 2006.

<sup>8</sup> Sul punto si rimanda per approfondimenti ulteriori a D. DONATI, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, cit., 83 ss., il quale scrive infatti che «[m]entre il termine "trasparenza" è, come noto, del tutto assente dal testo costituzionale, manifestazione di tale principi sono in esso frequenti, e vive».

<sup>9</sup> Il riferimento, da ultimo, è alla sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019, per la quale i «principi di pubblicità e trasparenza, [sono] riferiti non solo, quale corollario del principio

appartengono alla categoria dei cultori del diritto pubblico, potrebbe essere erroneamente attribuito all'errata convinzione secondo cui la teorizzazione del principio di trasparenza appartarrebbe a un momento successivo ai lavori dell'Assemblea Costituente<sup>10</sup>. In realtà così non è. Infatti, i primi riferimenti espliciti alla trasparenza risalgono a più di un secolo fa.

### II.I. Le prime teorizzazioni: dalla “casa di vetro” alla *Commissione Forti*.

Nel 1908, nell'allora Camera bassa del Regno d'Italia, il deputato socialista Filippo Turati si avvale di una metafora che, negli anni successivi, venne ripresa più e più volte grazie alla sua forza espressiva: «[d]ove un superiore, pubblico interesse non imponga un momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»<sup>11</sup>. È proprio dall'espressione di Turati che la dottrina ha iniziato a vedere lo Stato, e in particolare la pubblica amministrazione<sup>12</sup>, come una struttura che dovrebbe essere il più possibile cristallina – trasparente appunto.

---

democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione». Questa decisione dei giudici delle leggi, commentata *ex multis* da A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, da O. POLLICINO, F. RESTA, *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in *Dir. Inf.*, n. 1/2019, 110 ss., nonché da F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della P.A: il legislatore non trascuri il “riuso” delle fonti pubbliche*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 2/2019, ha dichiarato costituzionalmente illegittima quella norma del d.lgs. n. 33 del 2013 (vale a dire l'art. 14, inserita dal d.lgs. n. 97 del 2016) che poneva gli obblighi di pubblicazione riferiti alla loro singola situazione patrimoniale in capo a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, dunque non soltanto in riferimento ai ruoli apicali delle pubbliche amministrazioni, ma anche a quelli attribuiti con discrezionalità in assenza di procedure pubbliche di selezione. La sentenza ha interessato in tal modo la materia oggetto della presente trattazione, ma in riferimento a un aspetto preciso, vale a dire il rapporto fra obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza, che per ragioni di ovvia praticità esulta dall'ambito dell'argomento ivi in esame. Per tale ragione su questa sentenza non ci si soffermerà.

<sup>10</sup> Le elezioni per l'Assemblea Costituente si tennero il 2 giugno 1946 e i lavori della stessa durarono dal 25 giugno 1946 al 31 gennaio 1948. Per un maggior approfondimento sulla Costituente vedasi, *ex multis*, CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Voll. I-VIII, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1970, nonché P. CALAMANDREI, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1995. Per quanto concerne il ruolo della pubblica amministrazione in questo periodo si veda, in particolare, E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, 225 ss.

<sup>11</sup> ATTI DEL PARLAMENTO ITALIANO – CAMERA DEI DEPUTATI, sess. 1904-1908, Legislatura XXII, 1° sessione, 2° tornata del 17 giugno 1908, Pres. Marcora, 22962.

<sup>12</sup> Come un illustre Maestro ha evidenziato, «[l]a pubblica amministrazione non è un soggetto distinto dallo Stato, ma è lo Stato stesso in azione per il perseguimento dei suoi fini», G. ZANOBINI, *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, 205.

Con la fine del secondo conflitto mondiale, le neo istituzioni repubblicane italiane affrontarono l'arduo compito di dover (ri)scrivere le regole fondanti dell'ordinamento giuridico<sup>13</sup>. Inevitabilmente il tema della trasparenza e dell'accesso alla documentazione dell'amministrazione divenne oggetto di dibattito.

A poche settimane dal 25 aprile 1945, il Consiglio dei Ministri presieduto da Ferruccio Parri<sup>14</sup> approvò il decreto luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 435, con il quale venne istituito il Ministero per la Costituente<sup>15</sup>, incaricato di «preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente [...] e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione»<sup>16</sup>. Tale Ministero era dotato di una struttura agile, composta da un Ufficio affari generali e un Ufficio legislativo<sup>17</sup>; quest'ultimo era incaricato di coordinare i lavori di alcune Commissioni<sup>18</sup>, una dedicata all'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente, e le altre incaricate della predisposizione degli elementi per lo studio delle tematiche più importanti per la redigenda Costituzione<sup>19</sup>: la *Commissione economica per l'Assemblea Costituente*, presieduta da Giovanni de Maria, la *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, presieduta da Ugo Forti, e la *Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, presieduta da Antonio Pesenti.

---

<sup>13</sup> Il primo atto in argomento può essere considerato il decreto-legge Luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, il cui art. 1 recitava: «[d]opo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato. I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento».

<sup>14</sup> Per comprendere e ricostruire i risvolti che portarono importanti esponenti della Resistenza a ricoprire importanti ruoli nelle prime Istituzioni della Repubblica Italiana, appaiono utili i richiami a F. PARRI, *IL C.N.L. e la guerra partigiana*, in P. PERMOLI (cur.), *Lezioni sull'antifascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1960; a R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana*, Einaudi, Torino, 1964; e a S. PELL, *Storia della Resistenza in Italia*, Einaudi, Torino, 2006.

<sup>15</sup> Cfr. art. 1 d. luogotenenziale n. 435 del 1945. In argomento, senza pretese di esaustività, si vedano FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci, 1995 e, più recentemente, E. Ceglie (cur.), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018.

<sup>16</sup> Art. 2 d. luogotenenziale n. 435 del 1945.

<sup>17</sup> Art. 3 d. luogotenenziale n. 435 del 1945.

<sup>18</sup> Art. 4 d. luogotenenziale n. 435 del 1945.

<sup>19</sup> Art. 5 d. luogotenenziale n. 435 del 1945.

Già nella *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, altresì nota come “Commissione Forti<sup>20</sup>”, era stata proposto una riflessione in merito al binomio ‘trasparenza-diritto di accesso’. In particolare, la relazione rilevò che il «[d]iritto del cittadino ad avere visione e copia degli atti amministrativi [...], almeno limitatamente agli atti di cui si abbia facoltà di valersi o contro i quali egli possa ricorrere, si dovrebbe ammettere, onde combattere il mal vezzo esistente nell’Amministrazione di ostacolare tale conoscenza. Però tale disciplina troverebbe posto più idoneo in una legge generale sull’amministrazione, anziché nella Costituzione»<sup>21</sup>.

Il suggerimento della relazione conclusiva<sup>22</sup> della *Commissione* non venne accolto, poiché Costituente non inserì in Costituzione un riferimento esplicito al diritto di accesso. Tale suggerimento rimase altresì inattuato sul piano della legge formale, in quanto prima che il legislatore ordinario intervenne in materia trascorsero diversi anni, al termine di un percorso di “maturazione istituzionale” avvenuto nei primi anni Novanta<sup>23</sup>, in particolare

---

<sup>20</sup> Come noto, Ugo Forti è stato uno fra i più importanti Maestri del diritto amministrativo attivi, in particolare, nella prima metà del Novecento. Attento studioso degli apporti delle teorie realiste nell’analisi del diritto, Forti è stato il primo studioso a occuparsi del tema dei controlli amministrativi, con una trattazione monografica dal titolo *I controlli dell’amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, II, Milano, 1914, nonostante tale primato è stato messo in dubbio da parte della dottrina a favore di un’opera di un altro illustre Maestro del diritto amministrativo, Francesco Cammeo, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, s.d., pur in una trattazione non organica. Relativamente a questo contesa, e soprattutto al ruolo che entrambi questi autori hanno avuto nella teorizzazione dei controlli amministrativi, sia consentito il rimando a S. ROSSA, voce *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Banca Dati Iperestuale, UTET - Wolters Kluwer, Torino, 2018, pp. 4 ss. Invece sulla figura di Ugo Forti si rimanda a G. CARAVALLE, *Forti, Ugo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, n. 49/1997.

<sup>21</sup> MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all’Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1956, p. 142 (consultabile in <https://bit.ly/2KZmnF5>).

<sup>22</sup> Interessante il rilievo per cui «[p]ur lavorando alacremente, la Commissione non fece in tempo a giungere ad una sintesi del proprio lavoro e la Relazione per l’Assemblea Costituente, datata 30 maggio 1946, non fu presentata come un documento unitario, bensì come la raccolta delle relazioni elaborate dalle Sottocommissioni e delle conclusioni a cui erano giunte queste ultime», SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE (cur.), *Il Ministero per la Costituente*, in *MinervaWeb – Bimestrale della biblioteca ‘Giovanni Spadolini’*, n. 3/2011 (in <https://bit.ly/2KXtGwU>).

<sup>23</sup> Relativamente a tale percorso, che come noto trova le proprie radici in precedenti e fondamentali indagini relative allo stato “di salute” delle amministrazioni pubbliche, come il c.d. “Rapporto Giannini” (M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, in *FA*, 1979, 2667 ss.), si veda M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 642-643: «[s]e si ripercorre a ritroso la parabola delle riforme amministrative italiane, iniziata negli anni Novanta del ventesimo secolo, con almeno un decennio di ritardo rispetto agli altri paesi europei, è agevole individuare negli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* del 1993 il primo manifesto programmatico di ampio respiro. I rimedi ai mali dell’amministrazione italiana erano ivi indicati

testimoniato dalla promulgazione della legge n. 241 del 1990<sup>24</sup>, grazie alla quale è stato fortemente ridimensionato l'agire autoritativo dell'amministrazione a vantaggio dei cittadini<sup>25</sup>.

II.II. La trasparenza nell'accesso ai documenti amministrativi, ovvero i buoni ma acerbi propositi del legislatore.

Sebbene la legge n. 241 del 1990 sia nota principalmente come "legge sul procedimento amministrativo", essa risulta essere altresì fondamentale poiché ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano un diritto di accesso *generale* alla documentazione amministrativa. *Generale* in quanto ha

---

con precisione: porre "le amministrazioni al servizio dei cittadini", "separare le amministrazioni dalla politica", "trasferire le decisioni in periferia", completare il "disegno autonomistico", "semplificare l'attività di governo", "liberare le amministrazioni pubbliche dai lacci di troppe leggi", "accorciare i circuiti di decisione" con procedure più snelle, "rendere produttivo il personale pubblico", "distribuire meglio gli impiegati", "ricostruire la dirigenza pubblica", "spendere meno e spendere meglio", "rafforzare la presenza delle amministrazioni pubbliche in Europa"».

<sup>24</sup> Legge 7 agosto 1990, n. 241. Considerando l'importanza che la legge n. 241 ha avuto nel processo di cambiamento di prospettiva dei rapporti fra pubblica amministrazione e cittadinanza, sarebbe necessario dedicare un'apposita trattazione anche soltanto per affrontarne gli aspetti fondamentali. Per questioni sistematiche ciò non può avvenire in questo testo, il quale prenderà in esame unicamente la parte dedicata al diritto di accesso documentale. Per tale ragione, bastino i riferimenti ad A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Giuffrè, Milano, 2003, 1083 ss.; A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016; M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017. Ovviamente, sul procedimento amministrativo in generale, risultano fondamentali le opere di U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, CEDAM, Padova, 1931; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940; M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990.

<sup>25</sup> In questo senso C.E. GALLO, S. FOÀ, voce *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 2000 (agg. cur. F. Pavon nel 2011), 1 i quali, riferendosi all'approvazione della legge n. 241 del 1990, scrivono esserci stata una vera e propria «modificazione sostanziale sia dei rapporti fra cittadini e amministrazione che delle modalità di organizzazione e funzionamento della stessa amministrazione pubblica. La disciplina legislativa ordinaria si è posta, nettamente, al di là di quanto previsto dalla stessa Carta Costituzionale nel senso di garantire al cittadino una posizione soggettiva ben più tutelata. L'innovazione legislativa è stata introdotta dal Parlamento in modo consapevole, avendo costituito la riflessione sulla trasparenza dell'amministrazione l'elemento centrale dell'attività legislativa che si è conclusa con l'approvazione della legge 7-8-1990, n. 241: ben al di là di quanto non dica l'intitolazione della legge, che antepone alla disciplina dell'accesso agli atti le norme di principio sul procedimento amministrativo, è stata proprio l'esigenza di trasformare l'amministrazione in una casa di vetro la molla che ha condotto il legislatore ad affrontare, per la prima volta nel nostro Paese, dal punto di vista generale la disciplina dell'attività amministrativa».

esteso a tutti i cittadini, a determinate condizioni (delle quali si scriverà più in là nel testo) il diritto di accedere ai documenti amministrativi. Questo aspetto si contrapponeva alla situazione prevista prima dell'entrata in vigore della legge n. 241: da un lato, soltanto determinate figure istituzionali potevano azionare tale diritto e ciò proprio in ragione del loro ruolo; dall'altro i cittadini potevano esercitare l'accesso unicamente nei confronti di determinate amministrazioni. Un esempio su tutti è costituito dall'ambito degli enti locali<sup>26</sup>, ma non è l'unico caso<sup>27</sup>.

Già a partire dal regio decreto n. 383 del 1934, il *testo unico della legge comunale e provinciale*, infatti, era stato stabilito che ciascun cittadino del Comune potesse ottenere la copia integrale delle deliberazioni della Giunta e del

---

<sup>26</sup> La materia degli enti locali è sempre stata di profondo interesse per gli studiosi del diritto pubblico, stante la particolare complessità dei rapporti fra lo Stato centrale ed essi. A riguardo non si può non richiamare, da un punto di vista storico-ricostruttivo, A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Voll. I e II, Neri Pozza, Vicenza, 1962; M.S. GIANNINI (cur.), *I Comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967; e A. AMORT (cur.), *Le province*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1968. Più recentemente invece L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2018; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, CEDAM-Wolters Kluwer, Padova, 2019; R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>27</sup> Altri due ambiti significativi sono rappresentati dalla materia urbanistica e da quella ambientale. In particolare, con la c.d. *legge ponte urbanistica*, la l. n. 765 del 1967, era stata prevista la possibilità di chiunque di prendere visione delle licenze edilizie, e dei relativi atti progettuali, per poter ricorrere avverso il loro rilascio. Cfr. art. 10 co. 9 l. n. 765 del 1967: «[c]hiunque può prendere visione presso gli uffici comunali, della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore generale e dei piani particolareggiati di esecuzione». Per quanto invece concerne la materia dell'ambiente, la legge n. 349 del 1985 ha stabilito il diritto di ogni cittadino di accedere alle informazioni riguardanti lo stato dell'ambiente. Cfr. art. 14 co. 3 l. n. 349 del 1985: «[q]ualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili, in conformità delle leggi vigenti, presso gli uffici della pubblica amministrazione, e può ottenere copia previo rimborso delle spese di riproduzione e delle spese effettive di ufficio il cui importo è stabilito con atto dell'amministrazione interessata». In riferimento a quest'ultimo, si vedano, *ex multis*, A. L. DE CESARIS, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1991, 851 ss.; F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1005 ss.; R. CARANTA, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 1/2001, 406 ss.; R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 111 ss.; B. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1033 ss.; più recentemente L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 667 ss.; R. PORRATO, *Informazione ambientale e trasparenza: due discipline a confronto*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2016.

Consiglio comunale<sup>28</sup>; successivamente, con la legge n. 816 del 1985, venne previsto, da un lato, il diritto di presa visione degli atti dei rispettivi enti da parte di consiglieri comunali e provinciali, nonché dei membri di USL e comunità montane<sup>29</sup>; dall'altro, invece, il diritto dei cittadini di questi enti di prendere visione di tutti provvedimenti da essi adottati<sup>30</sup>.

La materia degli enti locali è stata oggetto di un'importante riforma complessiva avvenuta poche settimane prima della promulgazione della legge n. 241, grazie all'approvazione della legge n. 142 del 1990<sup>31</sup>. La sua disciplina, affiancata da quella della legge n. 81 del 1993 (la quale, fra le varie novità apportate, introdusse il sistema di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Giunta Provinciale<sup>32</sup>) successivamente abrogata dal TUEL, il d.lgs. n. 267 del 2000<sup>33</sup>, e integrata dalla legge n. 56 del 2014, la c.d. legge Delrio<sup>34</sup>, si poneva in continuità con quanto precedentemente stabilito in materia di accesso. Essa,

---

<sup>28</sup> Cfr. art. 62 co. 5 r.d. n. 383 del 1934: «[c]iascun contribuente del comune può aver copia integrale di tutte le deliberazioni del Consiglio comunale e della Giunta municipale previo pagamento dei relativi diritti di segreteria».

<sup>29</sup> Cfr. art. n. 24 co. 1 l. n. 816 del 1985: «[i] consiglieri comunali, i consiglieri provinciali e i componenti delle assemblee delle unità sanitarie locali e delle comunità montane, per l'effettivo esercizio delle loro funzioni hanno diritto di prendere visione dei provvedimenti adottati dall'ente e degli atti preparatori in essi richiamati nonché di avere tutte le informazioni necessarie all'esercizio del mandato».

<sup>30</sup> Cfr. art. n. 25 co. 1 l. n. 816 del 1985: «[t]utti i cittadini hanno diritto di prendere visione di tutti i provvedimenti adottati dai comuni, dalle province, dai consigli circoscrizionali, dalle aziende speciali di enti territoriali, dalle unità sanitarie locali, dalle comunità montane».

<sup>31</sup> Relativamente alla legge n. 142 del 1990 si faccia riferimento a G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 128 Supplemento: Legge 8 giugno 1990, n. 142 (ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI) e Legge 25 marzo 1993, n. 81 (ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO, DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, DEL CONSIGLIO COMUNALE E DEL CONSIGLIO PROVINCIALE)*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1996; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142. Norme complementari, documenti, schemi*, II ed., Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1990; A. CIAFFI, *Comuni e province: il cammino della riforma*, Collana Editoriale Anci, CEL, Gorle, 1990; T. GROPPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994; G. ROLLA, T. GROPPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, II. ed., Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>32</sup> Cfr. artt. 5, 6 e 8. Sul punto R. BALDUZZI, P. COSTANZO, *Art. 3-11*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 128 Supplemento, op. cit.*

<sup>33</sup> In proposito si faccia riferimento a R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *Breviaria Iuris*, CEDAM, Padova, 2006 e a V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>34</sup> *Ex multis* si vedano F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene, Napoli 2014.

infatti, stabiliva il diritto dei cittadini di accedere agli atti normativi del Comune e delle Provincia<sup>35</sup>.

Tuttavia, se si legge quest'ultima previsione insieme a quanto stabilito dalla legge n. 241 del 1990, appare ancora più chiaro l'evidente "cambio di passo" che il legislatore ha voluto imporre in materia di accesso con la legge sul procedimento. E questo per due grandi ordini di ragioni, ovvero per l'innovatività della disciplina del diritto di accesso documentale e per l'innovatività della sua *ratio*: la trasparenza.

Il primo di questi motivi consiste, dunque, nella centralità della disciplina del diritto di accesso documentale<sup>36</sup>. Si è accennato poc'anzi di come la legge n. 241 rappresenti «una delle novità legislative più rilevanti nel

---

<sup>35</sup> Cfr. art. 7 co. 3 e 4 l. n. 142 del 1990: «3. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco e del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. 4. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione». Per approfondimenti si rimanda a G. CALDERONI, *Commento sub art. 7*, in L. PAPIANO (cur.), *L'autonomia locale. Commentario alla Legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo*, Pragma, Bologna, 1991, pp. 64 ss.

<sup>36</sup> In argomento i contributi sono numerosissimi, posto che già del tema si dibatteva con fermento ancora prima dell'approvazione della legge sul procedimento, come testimoniato da G. PASTORI, *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1/1986 147 ss. Senza pretese di esaustività si vedano G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. ARENA (cur.), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 15 ss.; S. MAZZAMUTO, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm.*, 1992, pp. 1571 ss.; M. D'ALBERTI et. al. (cur.), *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992, 126 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per E. Silvestri*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 442 ss.; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 315 ss.; M. CLARICH, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, pp. 444 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, CEDAM, Padova, 1998; M.A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, 2000, agg., IV, pp. 1 ss.; A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 494 ss.; L. LAMBERTI, *Definizioni e principi in materia di accesso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 711 ss.; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, pp. 905 ss.; F. PUBUSA, *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2/2005, 349 ss.; Id., *Il nuovo diritto d'accesso (seconda parte)*, in *Dir. econ.*, 3/2005, 565 ss.; Id., *Il nuovo diritto d'accesso (terza parte)*, in *Dir. econ.*, 4/2005, 809 ss.; M. OCCHIENA, *Accesso agli atti amministrativi*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 57 ss.; M. BOMBARDELLI, G. ARENA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 409 ss.; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, pp. 669 ss.



panorama degli anni '80-'90»<sup>37</sup>; oltre a delimitare gli ambiti dell'agire dell'amministrazione nella sua veste tradizionale, autoritativa, disciplinando il procedimento amministrativo in quanto strumento con il quale il potere dell'amministrazione viene posto in essere ed esercitato<sup>38</sup>, la legge *de qua* stabilisce altresì una disciplina centrale e generale in materia di diritto di accesso alla documentazione amministrativa, di pari dignità rispetto a quella dettata relativamente al procedimento. Pur essendo dedicatole meno di un quarto di tutti gli articoli, questo aspetto è testimoniato dalla rubrica della l. n. 241, che recita «*[n]uove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*».

Il carattere innovativo, cui si è detto, risiede nell'allargamento di prospettiva che la legge sul procedimento compie in relazione all'accesso: il suo esercizio viene previsto indipendentemente dalla natura della pubblica amministrazione con cui il cittadino si interfaccia, e non soltanto più nell'unica ipotesi di Comuni e Province.

In particolare, la legge n. 241 del 1990, nel suo testo attuale<sup>39</sup>, definisce il diritto di accesso come il diritto individuale di prendere visione di documenti amministrativi e di estrarre la relativa copia<sup>40</sup>. Tale pretesa, tuttavia, non è generalizzata *lato sensu*, in quanto per il relativo esercizio è limitato al soddisfacimento di determinate condizioni: soltanto quei soggetti privati in grado di dimostrare un interesse qualificato, ovvero diretto, concreto e attuale giuridicamente tutelato, corrispondente ad una situazione giuridicamente

---

<sup>37</sup> C.E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, cit., 1.

<sup>38</sup> Sulla natura unilaterale del provvedimento veda E. GIARDINO, *La pluralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>39</sup> La legge sul procedimento dedica all'accesso documentale il capo V, che ricomprende gli articoli dal 22 al 28. Questo capo è stato soggetto a molteplici modifiche, in particolare ad opera dei seguenti provvedimenti legislativi: l. n. 265 del 1999; l. n. 340 del 2000; l. n. 45 del 2001; d.lgs. n. 196 del 2003; l. n. 15 del 2005; d.P.R. n. 157 del 2007; l. n. 69 del 2009; d.lgs. n. 104 del 2010; l. n. 98 del 2013; d.lgs. n. 33 del 2013. Laddove non è diversamente specificato, i riferimenti che verranno fatti successivamente nel testo alle norme si riferiscono al testo attualmente in vigore.

<sup>40</sup> Cfr. art. 22 co. 1 lett. a) l. n. 241 del 1990.

tutelata<sup>41</sup> e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso, possono esercitare l'accesso<sup>42</sup>.

L'accesso previsto dalla legge n. 241 del 1990 non risulta, però, limitato solo in riferimento al soggetto. Così come soltanto alcuni soggetti possono esercitare questo tipo di accesso, nello stesso modo l'accesso *ex l. n. 241* può ad avere oggetto particolari tipologie di atti. Infatti, oggetto dell'accesso possono essere unicamente i documenti amministrativi, intendendosi per essi «ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale»<sup>43</sup>. È possibile dunque visionare ed estrarre copia di qualcosa, relativo ad attività di interesse pubblico, che sia già estrinsecamente formato<sup>44</sup>. Fondamentale risulta quello che è stato definito come «l'esserci dell'atto»<sup>45</sup>. Questo aspetto, come verrà affrontato successivamente, costituisce uno degli elementi di discontinuità con le altre tipologie di accesso, per le quali è possibile accedere anche a dati e informazioni, e non solamente a documenti amministrativi. Non a caso l'accesso delineato dalla l. n. 241 del 1990 è detto accesso documentale.

---

<sup>41</sup> Come è stato evidenziato dalla dottrina, «[s]ulla natura della “situazione giuridicamente rilevante” per la cui tutela è riconosciuto il diritto di accesso sono riscontrabili più orientamenti nella giurisprudenza amministrativa. In un primo tempo, si ritenne che l'accesso spettasse “solo a coloro ai quali gli atti stessi direttamente o indirettamente pertengono e che se ne possano eventualmente avvalere per la tutela di una posizione di interesse legittimo [Cons. Stato, sez. VI, 27.3.1992, n. 193]. [...] Secondo un successivo orientamento giurisprudenziale, il criterio principale di legittimazione per accedere “è costituito dal collegamento con una *situazione giuridicamente rilevante* la quale non coincide necessariamente con una posizione di interesse legittimo o di diritto soggettivo” [Cons. Stato, sez. IV, 3.2.1996, n. 98, ma anche Cons. Stato, sez. VI, 2.3.2000, n. 1122; Cons. Stato, sez. VI, 22.10.2002, n. 5818]», G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene, Napoli, 2006, 22-23.

<sup>42</sup> Cfr. art. 22 co. 1 lett. b) l. n. 241 del 1990. È interessante sottolineare come la versione pubblicata in G.U. differisse da questa disposizione, poiché affermava che il diritto di accesso documentale potesse essere esercitato da chi vantasse un «interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti».

<sup>43</sup> Art. 22 co. 1 lett. d) l. n. 241 del 1990.

<sup>44</sup> In questo senso anche parte della dottrina, come F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., 263: il diritto di accesso documentale si riferisce ai soli documenti e «quindi solo a “cose rappresentative di fatti”, che si riferiscono ad attività già compiute da parte dell'amministrazione, e non si estende alle informazioni o dati, che riguardano anche attività per le quali l'amministrazione non ha ancora operato l'incorporazione in un documento, ancorché elettronico».

<sup>45</sup> G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, cit., 26. Sul punto anche S. BELLOMIA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2000, 45.

L'accesso documentale risulta essere condizionato altresì nelle modalità del suo esercizio. In particolare, per quanto di interesse per la trattazione, il legislatore ha imposto la necessità di motivare la richiesta di accesso<sup>46</sup>.

Pur essendo stata emendata in più occasioni, dal punto di vista del *drafting* legislativo la legge sul procedimento risulta essere alquanto chiara. Il capo dedicato al diritto di accesso si apre con il già citato articolo 22, rubricato *Definizioni e principi in materia di accesso*. Come poc'anzi analizzato, tale articolo incomincia con la definizione di "diritto di accesso", ovvero «il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi»<sup>47</sup>. Tuttavia, proprio l'inserimento dell'accesso documentale nella categoria dei diritti soggetti in senso stretto conduce al secondo grande ordine di motivi di innovatività apportata dalla legge n. 241 del 1990: la previsione legislativa del principio di trasparenza, strettamente dipendente dall'accesso documentale.

Avvalendosi del criterio interpretativo letterale, rimangono pochi dubbi sulla qualificazione attribuita dal legislatore all'accesso documentale: dalla legge in esame risulta pleonasticamente che il diritto di accesso sia, appunto, un diritto. Ciononostante, rimanendo sul versante dell'interpretazione letterale, non si può non osservare come la stessa legge n. 241 faccia riferimento alla figura dei controinteressati, intendendo con essi «tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza»<sup>48</sup>. Una figura che nel diritto processuale amministrativo ricorre allorché vi sia la presenza di un interesse legittimo.

Questo argomento è stato affrontato dalla giurisprudenza amministrativa già da parecchi anni. In particolare, il Consiglio di Stato intervenne sul tema in esame con la decisione n. 16 del 1999 assunta in Adunanza Plenaria, stabilendo che il ricorso avverso il diniego di accesso alla documentazione amministrativa dovesse essere ritenuto inammissibile qualora

---

<sup>46</sup> Cfr. art. 25 co. 2 l. n. 241 del 1990: «[l]a richiesta di accesso ai documenti deve essere motivata. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente».

<sup>47</sup> Cfr. art. 22 co. 1 lett. a) l. n. 241 del 1990, cit.

<sup>48</sup> Cfr. art. 22 co. 1 lett. d) l. n. 241 del 1990, cit.

esso non fosse notificato almeno a un controinteressato<sup>49</sup>, e dunque inquadrando l'accesso documentale nella categoria dell'interesse legittimo. Tale indicazione giurisprudenziale venne successivamente recepita dal legislatore, il quale, con la modifica apportata dalla legge n. 15 del 2005, la introdusse nel testo della legge sul procedimento<sup>50</sup>. Anche gran parte della dottrina accolse favorevolmente questa interpretazione dell'Adunanza Plenaria<sup>51</sup>.

In realtà, interpretando il contesto legislativo delle norme della l. n. 241 nel quale l'accesso documentale è calato, appare più che convincente l'interpretazione che identifica tale accesso come interesse legittimo. Innanzitutto perché a monte dell'accesso documentale vi è l'azione dell'amministrazione, che si viene ridimensionata e regolamentata in punto di autoritatività, ma rimane pur sempre connotata da un'autoritatività che si scontra con spazi di discrezionalità: dalla presenza del rapporto *norma-potere-effetto* ci si trova innanzi l'interesse legittimo<sup>52</sup>. La disposizione che regola l'accesso documentale risulta dunque essere una norma che disciplina l'esercizio del potere pubblico<sup>53</sup>. E questo lo si può desumere dalla presenza di situazioni con le quali l'accesso documentale si trova a dover essere composto: il riferimento è alle ipotesi di esclusione dall'accesso stabilite dal legislatore, nei quali il bilanciamento fra concedere o meno l'accesso avviene tra situazioni

---

<sup>49</sup> Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 16 del 1999, *Considerato in diritto*, p. 3.1.

<sup>50</sup> Cfr. infatti l'art. 25 co. 5 l. n. 241 del 1990, laddove stabilisce che «[l]e controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo».

<sup>51</sup> Fra i tanti sostenitori di tale interpretazione si vedano F. FRACCHIA, *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, Giappichelli, Torino, 2003; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, cit.; L. A. MAZZAROLI, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, cit., 58 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. A. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Vol. I, Monduzzi, Milano, 2005, 531 ss. In senso contrario, invece, fra coloro i quali hanno ritenuto l'accesso documentale un diritto soggettivo, F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1995, 598 ss. e A. SIMONATI, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, in *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Università degli Studi di Trento, 2002.

<sup>52</sup> In questo senso F. FRACCHIA, *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, cit., p. 27: «l'ordinamento non garantisce direttamente il conseguimento di un bene, ma ne rimette – per così dire – la soddisfazione alla mediazione pubblicistica, secondo lo schema norma-potere-effetto, scansione che disvela la presenza di interessi legittimi a fronte di poteri amministrativi il cui esercizio dà luogo a provvedimenti che definiscono l'assetto di interessi tra amministrazione e privato».

<sup>53</sup> Così G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, cit., 109.

giudicate meritevoli di tutela<sup>54</sup>. Se da un lato, infatti, vi sono casi di esclusione riferiti a circostanze in cui a poter essere messo a repentaglio dall'accesso è un valore nazionale, come nell'ipotesi di documenti coperti da segreto di Stato<sup>55</sup>, dall'altro vi sono casi in cui il legislatore ha attuato un bilanciamento con altri diritti individuali, su tutti la tutela della riservatezza personale<sup>56</sup>. In base a quanto stabilito dalla legge sul procedimento, l'accesso alla documentazione amministrativa ha «rilevanti finalità di pubblico interesse»<sup>57</sup>. Ed è proprio la natura di queste finalità, che oltre ad essere utilizzata come parametro di bilanciamento del consentire o meno l'accesso con le altre situazioni ritenute giuridicamente meritevoli di tutela che potrebbero essere danneggiate dal mancato diniego, consente di proseguire la trattazione ricollegando il discorso con quanto accennato all'inizio del paragrafo.

---

<sup>54</sup> Sul punto P. ALBERTI, *I casi di esclusione dal diritto d'accesso*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1095 ss.

<sup>55</sup> Cfr. art. 24 co. 1 lett. a) l. n. 241 del 1990.

<sup>56</sup> Sul punto di vedano, *ex multis*, S. CIMINI, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, n. 10/2005, 407 ss., e A. CACCIARI, *Accesso e riservatezza alla luce della nuova l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. – TAR*, n. 7-8/2005, 2687 ss. In particolare, l'art. 24 co. 1 lett. b) e d) l. n. 241 de 1990 dispongono che il diritto di accesso documentale è escluso «b) nei procedimenti tributari, per i quali restano ferme le particolari norme che li regolano; [...] d) nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi». Inoltre, il co. 6 di questo articolo stabilisce che con regolamento del Governo è possibile ampliare i casi di sottrazione all'accesso di documenti amministrativi «a) quando, al di fuori delle ipotesi disciplinate dall' articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 , dalla loro divulgazione possa derivare una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste dai trattati e dalle relative leggi di attuazione; b) quando l'accesso possa arrecare pregiudizio ai processi di formazione, di determinazione e di attuazione della politica monetaria e valutaria; c) quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione e alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, all'attività di polizia giudiziaria e di conduzione delle indagini; d) quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono; e) quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato». A riguardo si veda anche l'art. 59 d.lgs. n. 196 del 2003, così come modificato dal d.lgs. n. 101 del 2018: «1. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 60, i presupposti, le modalità, i limiti per l'esercizio del diritto di accesso a documenti amministrativi contenenti dati personali, e la relativa tutela giurisdizionale, restano disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e dalle altre disposizioni di legge in materia, nonché dai relativi regolamenti di attuazione, anche per ciò che concerne i tipi di dati di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento e le operazioni di trattamento eseguibili in esecuzione di una richiesta di accesso. 1-bis. I presupposti, le modalità e i limiti per l'esercizio del diritto di accesso civico restano disciplinati dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

<sup>57</sup> Cfr. art. 22 co. 2 l. n. 241 del 1990.

Infatti, la legge n. 241 precisa che «[l]’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza»<sup>58</sup>. Dunque l’accesso documentale ha rilevanza di pubblico interesse, e ha rilevanza di pubblico interesse in quanto rappresenta un principio generale dell’attività dell’amministrazione che si trova ad essere finalizzato a concretizzare, fra gli altri, il principio di trasparenza. Non risulta perciò errato inquadrare l’accesso documentale come quello strumento giuridico che il legislatore ha inizialmente posto in essere per realizzare il fine pubblico della trasparenza<sup>59</sup>. Tuttavia, per come tale accesso è stato disciplinato, appare però come il legislatore abbia in qualche modo agito con “il freno tirato”, con una palpabile prudenza nell’accelerare troppo quel cambio passo e di concezione di cui si è scritto.

Occorre infatti considerare alcuni aspetti già accennati in precedenza. Il primo è la presenza dell’obbligo di motivazione dell’accesso, il quale di fatto tende a distorcere la *ratio* dell’accesso così come in origine teorizzata dal legislatore. Il secondo è costituito da quella previsione della legge sul procedimento secondo cui «[n]on sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell’operato delle pubbliche amministrazioni»<sup>60</sup>. La somma di questi due aspetti conduce a riflettere su che cosa si in realtà *nel profondo* questo accesso documentale. Perché, pur essendo stato previsto come uno strumento per attuare l’interesse pubblico della trasparenza, dai predetti rilievi appare che esso sia finito per diventare uno strumento con cui il singolo può tutelare le proprie situazioni giuridiche individuali nei confronti dell’amministrazione, ponendo in secondo piano la

---

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> In questo modo G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, cit., 129: l’accesso alla documentazione amministrativa «è costruito quale strumento per realizzare un fine pubblico, quello appunto della trasparenza e della imparzialità, costituendo perciò il presidio di una libertà positiva, che, nella fattispecie in esame, è rivolta a consentire al cittadino di usufruire di un bene della vita – la trasparenza della P.A. – attraverso la intermediazione del potere amministrativo». Non si dimentichi, inoltre, quanto stabilito dal comma di apertura della stessa legge sul procedimento: infatti, in base all’art. 1 co. 1 l. n. 241 del 1990 «[l]’attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell’ordinamento comunitario».

<sup>60</sup> Art. 24 co. 3 l. n. 241 del 1990

realizzazione del principio di trasparenza<sup>61</sup>. Da un lato, infatti, il diritto di accesso documentale di cui si è scritto viene definito *esoprocedimentale*, in quanto il suo esercizio si colloca in un momento successivo alla conclusione del procedimento, contrariamente all'accesso *endoprocedimentale* che invece spetta ai partecipanti ai procedimenti e che permette loro di prendere visione degli atti del procedimento<sup>62</sup>. Consentire che, anche ove il procedimento si sia concluso, i cittadini possano difendersi dall'operato dell'amministrazione, rende evidente la natura "individuale" dell'accesso documentale *esoprocedimentale* – aspetto che viene rafforzato dal fatto che il codice del processo amministrativo, il d.lgs. n. 104 del 2010, prevede un apposito rito in materia di accesso ai documenti amministrativi<sup>63</sup>.

Dai rilievi sopra esposti emerge, in tal modo, un quadro in cui l'innovatività della legge sul procedimento è stata di fatto fortemente attenuata rispetto ai disegni del legislatore, in particolare a causa del contesto normativo *interno* alla stessa legge n. 241 del 1990, a posteriori acerbo per quanto concerne la trasparenza<sup>64</sup>. Interrogarsi se i risultati sarebbero stati più performanti

---

<sup>61</sup> In questo senso anche parte della dottrina: «[l']*actio ad exhibendum* ex art. 22, l. n. 241 cit., infatti, è nata soltanto per garantire l'informazione a chi agisca per la tutela di interessi giuridicamente rilevanti, incrementando al contempo anche la trasparenza dell'amministrazione», V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, n. 4/2013, 810.

<sup>62</sup> Cfr. art. 10 l. n. 241 del 1990: «I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dell'articolo 9 hanno diritto: a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24; b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento». Sul punto si vedano R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 209 ss. M.C. ROMANO, *Art. 10 – Diritti dei partecipanti al procedimento*, in A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, cit., 372 ss.; nonché P. CHIRULLI, *Art. 10 – I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 528 ss.

<sup>63</sup> Cfr. art. 116 d.lgs. n. 104 del 2010: «1. Contro le determinazioni e contro il silenzio sulle istanze di accesso ai documenti amministrativi, nonché per la tutela del diritto di accesso civico connessa all'inadempimento degli obblighi di trasparenza il ricorso è proposto entro trenta giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio, mediante notificazione all'amministrazione e ad almeno un controinteressato. Si applica l'articolo 49. Il termine per la proposizione di ricorsi incidentali o motivi aggiunti è di trenta giorni. 2. In pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa, il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto con istanza depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso principale, previa notificazione all'amministrazione e agli eventuali controinteressati. L'istanza è decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio. 3. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente a ciò autorizzato. 4. Il giudice decide con sentenza in forma semplificata; sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione e, ove previsto, la pubblicazione dei documenti richiesti, entro un termine non superiore, di norma, a trenta giorni, dettando, ove occorra, le relative modalità. 5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai giudizi di impugnazione».

<sup>64</sup> Più che di acerbità, parte della dottrina parla di debolezza del legame fra la trasparenza e l'accesso documentale. In questo senso S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*,

qualora il legislatore avesse avuto più coraggio e pervicacia nell'accentuare il contesto normativo della trasparenza è del tutto una operazione intellettuale inutile e infruttuosa. È invece interessante rilevare come, in contemporanea all'entrata in vigore delle modifiche sostanziali introdotte alla legge sul procedimento da parte della l. n. 15 de 2005, stavano iniziando a germogliare i semi di una diversa concezione del principio di trasparenza, inizialmente in ambiti del diritto considerati quasi *pioneristici*.

### II.III. Gli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali: la trasparenza come strumento di lotta alla corruzione.

Come emerso nelle pagine precedenti, e avvalendosi delle parole di un altro Maestro del diritto amministrativo, la trasparenza «riassume un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo od un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure soggettive pubbliche»<sup>65</sup>.

Un obiettivo al quale, dagli anni Novanta in poi, i diversi legislatori succedutisi hanno costruito una vita *tutta italiana*<sup>66</sup> per il suo raggiungimento, fondamentalmente basato sull'equazione “trasparenza = obblighi di pubblicazione”<sup>67</sup>.

Si è accennato poc'anzi che una significativa modifica alla legge sul procedimento è stata apportata dalla legge n. 15 del 2005. A meno di un mese dalla sua promulgazione, venne approvato il d.lgs. n. 82 del 2005, il Codice dell'amministrazione digitale, noto altresì con l'acronimo di CAD<sup>68</sup>.

---

n. 1/2017, 75, per il quale «[i]l diritto di accesso documentale così configurato assumeva un collegamento debole con il principio di trasparenza dell'attività amministrativa».

<sup>65</sup> R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, cit., 528.

<sup>66</sup> In questo senso parte della dottrina: «[u]n po' come Bertoldo, archetipo seicentesco dell'italiano che si arrangia, fiero della sua astuzia pratica e convinto che essa basti a risolvere qualsiasi problema, il nostro legislatore ha a lungo insistito nel tentare una via tutta italiana alla trasparenza amministrativa. Mentre nel resto d'Europa e nelle altre democrazie liberali si moltiplicavano le leggi modellate sull'esempio statunitense del *freedom of information act* (FOIA), in Italia si andava definendo una strategia alternativa», M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 594.

<sup>67</sup> In riferimento ai profili relativi al rapporto fra obblighi di pubblicazione e tutela della riservatezza si rimanda a quanto riportato alla nota 9 del presente capitolo.

<sup>68</sup> Sul *Codice dell'amministrazione digitale* si è già scritto nel primo capitolo. Nel fare riferimento a quanto già riportato, appare tuttavia utile richiamare la dottrina in argomento, fra cui E. CARLONI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 20, 05, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (cur.), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs.n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione*



In esso vi era una previsione che di fatto conteneva al proprio interno il germoglio di una nuova concezione di trasparenza che, in pochi anni, si svilupperà a tal punto da superare quello delineato nella legge n. 241 del 1990 e che faceva corrispondere tale principio all'accesso documentale. Questa nuova concezione, invece, disvelava anche l'altro lato della trasparenza, vale a dire la pubblicità<sup>69</sup>: la trasparenza, infatti, può essere raggiunta non solamente tramite l'accesso ai documenti (e come si vedrà più avanti, alle informazioni e ai dati), ma anche tramite la loro pubblicità, posto che ove vi sia pubblicità non

---

*Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2011, 469 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2/2011, 213 ss.; G. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012; A. MAGGIPIINTO, *Amministrazione digitale*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 227 ss.; G. DUNI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.; M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014; G. ARMAO, *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 3-4/2015; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2016, 114 ss.; S. CALZOLAIO, *"Digital (and privacy) by default". L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 185 ss.; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017; D. SORACE, L. FERRARA, S. CIVITARESE MATEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017; C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018; B. CAROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.

<sup>69</sup> Così F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, cit., 3: «[L]a legge n. 241 del 1990 e la sua [...] revisione con la l. n. 15 del 2005 hanno sì introdotto la trasparenza come principio generale che l'attività amministrativa deve rispettare [...] ma assumendo che essa corrispondeva per intero con l'accesso ai documenti amministrativi. Tanto che a quest'ultima è dedicato intero capo V della legge, senza che si sia provveduto ad una contestuale rivisitazione della disciplina della pubblicità, l'altra faccia della trasparenza».

vi è necessità dell'accesso<sup>70</sup>. Con questa nuova concezione, la trasparenza si trova a coincidere «con la *conoscenza*, con la *disponibilità effettiva delle informazioni*»<sup>71</sup>.

Nella versione del testo del d.lgs. 82 del 2005 pubblicata in Gazzetta Ufficiale, il *Codice dell'amministrazione digitale* conteneva una norma che imponeva alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di pubblicare determinati dati, concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, nei propri siti web istituzionali<sup>72</sup>. Il CAD definiva questi dati come dati pubblici<sup>73</sup>, e in quanto tali essi dovevano essere resi accessibili a tutti in modo gratuito e senza la necessità di una previa autenticazione ai siti delle amministrazioni per procedere alla loro consultazione<sup>74</sup>. Inoltre, le pubbliche amministrazioni erano

---

<sup>70</sup> Cfr. F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, cit., 10: «[d]ove c'è pubblicità, non c'è bisogno di accesso (la pubblicità assorbe in sé le esigenze di accesso). Se la pubblicità esclude la necessità di avvalersi dell'accesso, non vale l'inverso. L'accesso completa la pubblicità perché rende accessibili e conoscibili informazioni non pubblicate, complementari a quelle pubblicate». Tuttavia, altra parte della dottrina sostiene la non sovrapposibilità del concetto di trasparenza con quello di pubblicità. Così ad esempio F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, cit., 4: «La pubblicità è un mero stato di fatto dell'atto, dell'organizzazione o del procedimento, mentre la trasparenza è – come detto – chiarezza e comprensibilità dell'azione amministrativa».

<sup>71</sup> F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, cit., 5. Relativamente agli aspetti positivi che la trasparenza può produrre in riferimento all'etica dei dipendenti pubblici si veda F. MERLONI, *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (cur.), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009, 32 ss.

<sup>72</sup> Art. 54 d.lgs. n. 82 del 2005 nella sua prima versione (in quanto alla data attuale essa è stata oggetto di ben sette modifiche): «1. I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici: a) l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento; b) l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241; d) l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68; e) le pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché i messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150; f) l'elenco di tutti i bandi di gara e di concorso; g) l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima. 2. Le amministrazioni che già dispongono di propri siti realizzano quanto previsto dal comma 1 entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice. 3. I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni sono fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica. 4. Le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito».

<sup>73</sup> Cfr. art. 54 co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>74</sup> Cfr. art. 54 co. 3 d.lgs. n. 82 del 2005.

tenute a garantire la conformità e la corrispondenza delle informazioni<sup>75</sup> presenti sui siti istituzionali con quelle contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali veniva fornita comunicazione tramite i portali online<sup>76</sup> – aspetto che si ricollegava a una norma della legge sul procedimento che imponeva l'equivalenza conoscitiva fra l'accesso a un dato documento amministrativo e la sua pubblicazione sui siti istituzionali<sup>77</sup>.

In questo modo, il timido accento che una disciplina, che fino a qualche anno fa poteva tranquillamente dirsi “di nicchia”, quale quella dell'amministrazione digitale, aveva messo sul concetto di pubblicità, si ritrovava a subire uno «sviluppo impensato»<sup>78</sup> a tal punto che, nel giro di pochi anni, avrebbe di fatto parificato tale concetto a quello dell'accesso, per una (più o meno) efficace realizzazione del principio di trasparenza.

Negli anni subito successivi all'entrata in vigore del *Codice dell'amministrazione digitale*, il Parlamento approvò una serie di atti legislativi di natura finanziaria. Essi contenevano alcune norme legate all'obbligo di pubblicazione e che imponevano rilevanti effetti giuridici in caso di violazione di tale obbligo. In particolare, la l. n. 244 del 2007, la c.d. *legge finanziaria 2008*, stabiliva che gli atti di spesa relativi al trattamento economico di coloro i quali avevano incarichi o rapporti di lavoro con la pubblica amministrazione dovevano essere pubblicati sui siti web istituzionali delle singole amministrazioni, pena la loro inefficacia<sup>79</sup>. Il d.l. n. 112 del 2008 (convertito

---

<sup>75</sup> Si noti come in questa norma i diversi concetti di dato e di informazione tendevano a sovrapporsi.

<sup>76</sup> Cfr. art. 54 co. 4 d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>77</sup> Cfr. art. 26 l. n. 241 del 1990: «1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, sono pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse] [Comma abrogato dal d.lgs. n. 33 del 2013]. 2. Sono altresì pubblicate, nelle forme predette, le relazioni annuali della Commissione di cui all'articolo 27 e, in generale, è data la massima pubblicità a tutte le disposizioni attuative della presente legge e a tutte le iniziative dirette a precisare ed a rendere effettivo il diritto di accesso. 3. Con la pubblicazione di cui al comma 1, ove essa sia integrale, la libertà di accesso ai documenti indicati nel predetto comma 1 s'intende realizzata».

<sup>78</sup> Così F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 21.

<sup>79</sup> Cfr. art. 44 co. 3 l. n. 244 del 2007: «Il trattamento economico onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1,

con l. n. 133 del 2008), aveva invece stabilito, fra l'altro, l'obbligo di pubblicazione telematica degli incarichi di consulenza, pena l'impossibilità di conferire nuovi incarichi fino all'adempimento dell'obbligo<sup>80</sup>. La legge n. 69 del

---

comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolare di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano, non può superare quello del primo presidente della Corte di cassazione. Il limite si applica anche ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili, ai presidenti e componenti di collegi e organi di governo e di controllo di società non quotate, ai dirigenti. Il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d'opera, che non possono in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi, aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza. Nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita. [...]».

<sup>80</sup> Cfr. art. 61 co. 4 d.l. n. 112 del 2008: «All' articolo 53, comma 14, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza". Ai fini di una maggiore comprensione di questa norma è necessario rimandare all'art. 53 co. 11-15 d.lgs. n. 165 del 2001 (testo in vigore fino al 2009): «11. Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente. 12. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco è accompagnato da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. [...]. 13. Entro lo stesso termine di cui al comma 12 le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11. 14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di

2009, infine, aveva previsto l'obbligo, in capo alle amministrazioni, di pubblicazione sui propri siti internet delle retribuzioni, dei *curricula vitae*, dei contatti professionali dei dirigenti pubblici e dei tassi di presenza e assenza dei dipendenti<sup>81</sup>. Queste norme, in particolare le prime due citate, sottolineano come l'obbligo di pubblicazione cessa di essere una norma "vuota", di natura puramente programmatica. Infatti, di converso rispetto a quanto disposto dal d.lgs. n. 82 del 2005, al mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione vengono fatti corrispondere precisi effetti giuridici. Le norme appena sopra citate si trovavano in discipline di dettaglio e di natura finanziaria; questa circostanza, se da un lato rendeva più semplice l'imposizione di sanzioni per il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione, dall'altro, però, non consentiva di poter considerare come generale questa impostazione.

Tuttavia, nel 2009 venne fatto un grande passo avanti in tal senso. Con l'approvazione del d.lgs. n. 150 del 2009, noto anche come "riforma Brunetta"<sup>82</sup> – eloquente già nella rubrica: *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni* – la trasparenza venne estesa a tutto l'ambito di attività della pubblica amministrazione, grazie a una profonda conferma del legame concettuale fra trasparenza e obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali: in questo modo la trasparenza veniva intesa come «accessibilità totale» alle informazioni relative all'organizzazione e all'attività dell'amministrazione, nonché all'impiego delle risorse finanziarie per il perseguimento dell'interesse pubblico<sup>83</sup>. Ma il d.lgs. n. 150 del 2009 pose anche

---

consulenza. 15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. [...]».

<sup>81</sup> Cfr. art. 21 co. 1 l. n. 69 del 2009: «1. Ciascuna delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ha l'obbligo di pubblicare nel proprio sito internet le retribuzioni annuali, i *curricula vitae*, gli indirizzi di posta elettronica e i numeri telefonici ad uso professionale dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali nonché di rendere pubblici, con lo stesso mezzo, i tassi di assenza e di maggiore presenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale».

<sup>82</sup> In argomento si vedano, *ex multis*, C. SILVESTRO, *Trasparenza e Riforma Brunetta*, in *Foro amm.* – *TAR*, n. 2/2011, 706 ss. e M.C. CAVALLARO, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, n. 1/2015, 121 ss.

<sup>83</sup> Cfr. art. 11 co. 1 d.lgs. n. 150 del 2009: «La trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle

in evidenza la ragione alla base di tale *accessibilità totale*: la *ratio* era quella di favorire forme diffuse di controllo nei confronti della pubblica amministrazione<sup>84</sup>; e proprio per questo motivo la riforma Brunetta ha innalzato la trasparenza così intesa a livello essenziale delle prestazioni *ex art.* 117 co. 2 lett. *m*) Cost.

La strada che il d.lgs. 150 del 2009 ha voluto percorrere è alquanto semplice ma non banale. Il legislatore era divenuto ormai conscio del fatto che la velocità con la quale i contenuti venivano trasmessi sul web poteva essere impiegata, nel settore pubblico, per raggiungere interessi pubblici<sup>85</sup>. Grazie a questa celerità di consultazione, le amministrazioni si trovavano allora sottoposte al controllo della cittadinanza per quanto concerneva le informazioni legate, come visto, alla loro organizzazione e alla loro azione, oltre al loro impiego di risorse finanziarie. Le amministrazioni, per fare ciò, dovevano adottare “Piani triennali per la trasparenza e l’integrità”<sup>86</sup> e venivano sottoposte all’operato della CiVIT, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche<sup>87</sup>: dunque, il baricentro

---

amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione».

<sup>84</sup> Occorre sottolineare come il controllo sull’azione dei pubblici poteri era già emerso nel dibattito in seno all’Assemblea costituente, in particolare con riferimento alla cittadinanza. In sede di discussione, infatti, era stato proposto dagli On.li Vincenzo La Rocca e Palmiro Togliatti l’inserimento del comma «[l]a legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni» – comma che poi non vide approvazione. A riguardo si veda SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (cur.), *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, Vol. IV, Roma, 1970, Sess. Pom. 24 ottobre 1947, Pre. Terracini, pp. 3563 ss. (consultabile all’indirizzo <https://bit.ly/2L1v0jb>).

<sup>85</sup> Così anche M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit., 797: «[l]a diffusione di internet ha, poi, esaltato le potenzialità della pubblicazione, consentendo l’accesso immediato (*online*) alla informazioni».

<sup>86</sup> Cfr. art. 11 co. 2 d.lgs. n. 150 del 2009: «Ogni amministrazione, sentite le associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, adotta un Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, da aggiornare annualmente, che indica le iniziative previste per garantire: a) un adeguato livello di trasparenza, anche sulla base delle linee guida elaborate dalla Commissione di cui all’articolo 13; b) la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità».

<sup>87</sup> Cfr. art. 13 co. 1 d.lgs. n. 150 del 2009: «In attuazione dell’articolo 4, comma 2, lettera *f*), della legge 4 marzo 2009, n. 15, è istituita la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, di seguito denominata «Commissione», che opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed eventualmente in raccordo con altri enti o istituzioni pubbliche, con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere all’esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l’attuazione del programma di Governo sull’attività svolta». Come noto, oggi la CiVIT, che era

della riforma Brunetta ruotava intorno trasparenza intesa come valutazione della *performance* della pubblica amministrazione, valutazione solo in parte affidata ad appositi organi poiché un forte potere era affidato al controllo sociale<sup>88</sup> – nonostante la presenza di sistemi “deterrenti” interni<sup>89</sup>. È da questa disciplina che il binomio “trasparenza-obblighi di pubblicazione” inizia ad essere visto come il principale strumento di lotta alla corruzione<sup>90</sup>.

A partire dal 2011, il Governo presieduto dal Prof. Mario Monti fu chiamato ad approvare riforme politicamente scomode ma fondamentali per evitare il *default* economico del Paese. Fra esse la lotta alla corruzione rappresentava un *target* fondamentale<sup>91</sup>. Per tale ragione, in un clima di fatto

---

stata individuata quale autorità nazionale competente a coordinare l'attività di contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione dalla l. n. 190 del 2012, con il d.l. n. 101 del 2013 ha subito prima il cambio di denominazione in ANAC, e successivamente, con il d.l. n. 90 del 2014, una ridefinizione delle proprie funzioni. In argomento si rimanda a CAMERA DEI DEPUTATI – DOCUMENTAZIONE PARLAMENTARE, *Il riordino dell'ANAC*, 8 giugno 2018, in [https://temi.camera.it/leg18/post/il\\_riordino\\_dell\\_anac-1.html](https://temi.camera.it/leg18/post/il_riordino_dell_anac-1.html).

<sup>88</sup> In questo modo anche parte della dottrina: «Il legislatore del 2009 appare animato dall'intento di allargare il controllo sull'attività della p.a. dall'“istituzionale” al “sociale”. L'accento posto sulla valutazione delle performance, da un lato, e sulla trasparenza di dati, indicatori, misurazioni, valutazioni e risultati, dall'altro, dovrebbe assicurare efficaci stimoli esterni al miglioramento continuo di processi e servizi offerti dal settore pubblico, facendo da sostituto della concorrenza di mercato che anima il settore privato. L'opzione che sta alla base di questa impostazione ipotizza, quindi, il superamento dell'assunto del tradizionale monopolio pubblico sul controllo dell'amministrazione, cioè dei poteri pubblici che controllano se stessi, attraverso architetture organizzative miranti a garantire maggiori livelli di autonomia del controllore/valutatore. Ciò in una logica di *consensus for value*, che comporta una sempre più marcata attenzione verso il “valore” aggiunto prodotto dall'attività amministrativa, quale elemento legittimante l'azione dei pubblici poteri, in un contesto caratterizzato da crescente tensione tra risorse disponibili e bisogni da soddisfare», C. SILVESTRO, *Trasparenza e Riforma Brunetta*, cit., 707-708.

<sup>89</sup> Cfr. art. 11 co. 9 d.lgs. n. 150 del 2009: « 9. In caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui ai commi 5 e 8 è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti».

<sup>90</sup> Relativamente al tema della corruzione amministrativa, oltre alla dottrina già citata e che sarà citata successivamente, si veda altresì F. MERLONI, L. VANDELLI (cur.), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010. Più recentemente si vedano A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (cur.), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2014; C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, 2016, 135 ss. A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017; D.U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e soc.*, n. 1/2017, 43 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 90 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018; Da ultimo E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 497 ss.

<sup>91</sup> In questo modo anche la dottrina: «Nel nuovo governo la questione corruzione viene assunta come prioritaria, anche per le accertate conseguenze economiche della corruzione e viene affidata ai due Ministri, della giustizia e per la pubblica amministrazione, secondo una chiara divisione del lavoro: al Ministro della giustizia gli emendamenti relativi alle modifiche al codice penale, al Ministro per la pubblica amministrazione quelli relativi alla prevenzione», F.

emergenziale<sup>92</sup>, venne promulgata la legge n. 190 del 2012, rubricata *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*, nota altresì come “legge Severino” o “legge anticorruzione”<sup>93</sup>. La scelta intrapresa con questa riforma è stata fin da subito chiara, in quanto si è deciso stabilire una disciplina di contrasto al fenomeno corruttivo che affiancasse strumenti di natura amministrativa a quelli, classici, di carattere penale<sup>94</sup>. Nel fare questo, la legge n. 190 del 2012 si innestò sul solco precedente, accentuando l'impostazione che intendeva la trasparenza come attuazione degli obblighi di pubblicazione sui siti delle amministrazioni<sup>95</sup>. Pur

---

MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 24.

<sup>92</sup> Così F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013*, n. 33, cit., 25.

<sup>93</sup> In riferimento a questa legge si vedano, senza pretese di esaustività, B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; S. GAMBACURTA, F. FERRARO, *Anticorruzione. Commento alla riforma. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; R. RAZZANTE (cur.), *La nuova regolamentazione anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>94</sup> In questo modo anche parte della dottrina: «[o]ltre che sul codice penale, la l. 190 cit. è intervenuta sul versante della prevenzione amministrativa, togliendo così alla politica criminale il ruolo di arma principale con cui affrontare l'emergenza corruzione in Italia», V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 795.

<sup>95</sup> Cfr. art. 1 co. 15 e 16 l. n. 190 del 2012 (testo pubblicato in G.U.): «15. Ai fini della presente legge, la trasparenza dell'attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali. Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche i relativi bilanci e conti consuntivi, nonché i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentire una agevole comparazione. 16. Fermo restando quanto stabilito nell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come da ultimo modificato dal comma 42 del presente articolo, nell'articolo 54 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nell'articolo 21 della legge 18 giugno 2009, n. 69, e successive modificazioni, e nell'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di: a) autorizzazione o concessione; b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163; c) concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; d) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del citato decreto legislativo n.150 del 2009».



con il positivo intento di volerli riunire in un'unica e omogenea disciplina, la legge Severino non ha tuttavia mancato di mettere in luce alcune sue criticità. Da un lato, infatti, l'impostazione seguita dal Parlamento è stata quella di preferire, come visto, gli obblighi di pubblicazione a svantaggio di altri aspetti elementari significativi per la lotta alla corruzione, come ad esempio il tema dei controlli<sup>96</sup>, o il rapporto fra l'interesse privato e quello pubblico<sup>97</sup>. Dall'altro, invece, non ha voluto intervenire in merito all'accesso che, come ripercorso, in quegli anni era unicamente contenuto nella legge sul procedimento, nonostante vi fossero stati pareri contrastanti in merito<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Il tema dei controlli è da sempre considerato un argomento basilare per il corretto funzionamento dell'azione amministrativa. A partire dagli anni Settanta, i controlli sono stati al centro dell'attenzione della dottrina e del legislatore. Tuttavia, tale attenzione – in particolare quella del legislatore – è scemata con il trascorrere degli anni, fintanto che oggi risulta essere una materia alquanto *impolverata* legislativamente parlando, sebbene l'accademia continui a sottolineare la necessità di una discussione profonda sul tema dei controlli, anche in tempi attuali. Il tema è ovviamente esteso, ed è stato affrontato anche da importanti Maestri del diritto amministrativo e del diritto pubblico. Fra i tanti contributi si vedano F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 587 ss.; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Controlli e principi costituzionali sulla Pubblica Amministrazione*, in *Quad. reg.*, 1984, 1247 ss.; A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, UTET, Torino, 1989, 67 ss.; S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corr. Giur.*, 1993, 217 ss.; U. ALLEGRETTI (cur.), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1998; C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in G. CORSO, V. LOPILATO (cur.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 467 ss.; M. CAMMELLI (cur.), *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs. n. 286/1999*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2001; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, p. gen., II, 2003, Giuffrè, Milano, 1343 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Giuffrè, Milano, 2003; F. BATTINI, *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2015, 308 ss.; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F.G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 533 ss.; G. DELLA CANANEA, *Verso un codice dei controlli?*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2017, 753 ss. Per una ricostruzione del tema dei controlli amministrativi, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, si rimanda alla già citata S. ROSSA, voce *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit.

<sup>97</sup> Questo rilievo è evidenziato anche dalla dottrina: «[i]l lavoro emendativo, anche per i brevi tempi a disposizione, si concentrò su alcuni temi, tra lasciandone altri. Al centro dell'attenzione i piani anticorruzione, la trasparenza e le misure di garanzia dell'imparzialità dei funzionari amministrativi, mentre fuori dall'intervento normativo restavano aspetti qualificanti di un'organica politica anticorruzione, quali i controlli, il generale tema dei rapporti tra interessi privati e cura dell'interesse pubblico, la disciplina dei partiti politici e la relativa trasparenza», F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, cit.*, 24-25.

<sup>98</sup> A riguardo si vedano M. SAVINO, *Le norme in materia di trasparenza amministrativa e la loro codificazione*, e M. CLARICH, B.G. MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, entrambi in B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, cit. Come è stato evidenziato da F. MERLONI, *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d.lgs. n. 33 del 2013*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, cit.*, 26 «[s]i deve ritenere, però, che le resistenze a modificare l'impianto del diritto di accesso così come fissato nella legge n. 241 abbiano origini più profonde, tutte legate all'idea che la situazione tutta italiana, basata sul divario di disciplina tra un accesso ai documenti fortemente ristretto e un forte ampliamento dello strumento degli

L'intento di omogenizzare la disciplina della trasparenza, di cui si è scritto poc'anzi, doveva necessariamente conciliarsi con il contesto politico – e, soprattutto, economico-finanziario – che aveva fatto da sfondo alla promulgazione della legge n. 190 del 2012 e che aveva portato alla modifica costituzionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio<sup>99</sup>. Per tale ragione, in maniera lungimirante, la legge Severino aveva previsto al proprio interno una delega al Governo per il riordino complessivo della materia della trasparenza<sup>100</sup>. Riordino che, pochi mesi dopo, venne attuato con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

II.IV. L'accessibilità “totale”, l'accesso civico, il controllo sociale sull'attività amministrativa: una visione parziale della trasparenza.

Al fine di dare seguito alla delega sul riordino della materia della trasparenza, contenuta nella legge n. 190 del 2012, nel marzo del 2013 venne approvato il d.lgs. n. 33 del 2013, rubricato *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni* – noto anche come “decreto trasparenza”<sup>101</sup>. Il legame con quanto disposto dalla legge Severino è, dunque,

---

obblighi di pubblicazione di documenti e informazioni pubbliche sui siti informatici delle pubbliche amministrazioni sia una condizione da mantenere, perché dalla netta differenziazione degli strumenti di trasparenza può apparire più chiara la distinzione degli effetti giuridici ad essi connessi».

<sup>99</sup> A riguardo si rimanda alla l. cost. 20-04-2012 n. 1, rubricata *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, nonché la l. 24-12-2012, n. 243, intitolata *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Interessanti anche i rilievi evidenziati dalla dottrina, fra cui, a titolo non esaustivo, N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge “rinforzata”*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2012, 529 ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Riv. AIC*, 2/2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012; R. SUCCIO, *Il Principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e la Corte costituzionale: un primo (complesso) approccio*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 715 ss.; F. GALLO, *La tutela dei diritti sociali e il principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2016, 647 ss.; M. LUCIANI, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. Corte Conti*, 3-4/2016, 459 ss.; A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2018, 596 ss.

<sup>100</sup> Cfr. art. 1 o. 35 e 36 l. n. 190 del 2012.

<sup>101</sup> Richiamando in parte studi e opere a cui si è già fatto riferimento, in argomento si vedano B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit.; A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Fed.*, n. 3-4/2013, 725 ss.; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit.; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit.; P. CANAPARO, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione differenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, n. 4/2014; C. DI SERI, *L'aggiornamento dei programmi triennali per la trasparenza e l'integrità secondo il d.lgs. n. 33/2013*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2014, 70 ss.; M.

evidente, potendosi quindi ravvisare in essi una vera e propria continuità di obiettivi<sup>102</sup>. Tale aspetto, inoltre, si lega al basso numero di amministrazioni che fino a quel momento avevano adempiuto agli obblighi di pubblicazione online: il decreto trasparenza venne così elaborato per estendere al maggior numero di amministrazioni il rispetto di tale obbligo<sup>103</sup>.

In apertura, la continuità con l'impostazione tracciata riforma Brunetta è evidente, in quanto viene ribadito che «[l]a trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>104</sup>. Questa norma era contenuta nel primo articolo del

---

D'ARIENZO, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proces. amm.*, 2015, 123 ss.; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, cit.; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, cit.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit. Per profili comparati, invece, si veda altresì D.U. GALETTA, *Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy*, H.J. BLAKE, R. PERLINGEIRO (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Springer, 2018, 343 ss. Per una visione comparata d'insieme B.G. MATTARELLA, M. SAVINO (cur.), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. D'ora innanzi, salvo ove espressamente scritto in maniera differente, il riferimento all'accesso civico verrà effettuato in relazione al testo del d.lgs. n. 33 del 2013 come pubblico originariamente in Gazzetta Ufficiale. La ragione, come si argomenterà più in là nello sviluppo della trattazione, risiede del fatto che il d.lgs. n. 97 del 2016, introducendo il diritto di accesso generalizzato, modificherà la disciplina del d.lgs. n. 33 del 2013. Onde evitare di creare confusione, per indicare il testo del d.lgs. n. 33 del 2013 prima della riforma del d.lgs. n. 97 del 2016, verrà fatto riferimento alla pubblicazione in G.U.

<sup>102</sup> Questo aspetto è sostenuto anche dalla dottrina: «nel decreto Brunetta convivono due obiettivi: la trasparenza mira, da un lato, a garantire l'efficienza della pubblica amministrazione per il tramite della trasparenza sulle performance dell'amministrazione e dei servizi pubblici; e, dall'altro, essa mira a prevenire la corruzione, attraverso la trasparenza dei procedimenti e degli assetti organizzativi. È invece dichiaratamente su questa seconda linea direttrice che si colloca il successivo Decreto Legislativo n. 33/2013 che ha come obiettivo specifico - in base alla legge delega n. 190/2012 - quello di prevenire e reprimere l'illegalità nella PA», D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, cit., 4.

<sup>103</sup> In proposito risultano essere utili i rilievi emersi dal *Rapporto sulla trasparenza negli enti pubblici nazionali* elaborato nel 2012 dall'allora CIVIT (consultabile in <https://bit.ly/31QUB3v>). Il rapporto concerneva lo stato dell'arte dell'applicazione delle regole relative alla trasparenza da parte degli enti pubblici nazionali, tenuti all'applicazione delle norme stabilite dal d.lgs. n. 150 del 2009, ed era stato elaborato in base alle rilevazioni degli Organismi Indipendenti di Valutazione. In particolare esso aveva evidenziato che «il processo di adeguamento al principio della trasparenza [fosse] iniziato [...] ma [fosse] ancora necessario molto lavoro sia per assicurare il rispetto delle norme in materia di trasparenza, sia per garantire un buon livello qualitativo delle informazioni offerte al pubblico. Dal punto di vista della *compliance*, la media è poco superiore al cinquanta per cento, ma il quadro è molto differenziato, con notevoli oscillazioni e un livello di applicazione delle norme che non arriva mai oltre l'ottanta per cento» (p. 7).

<sup>104</sup> Art. 1 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U. Interessanti anche i commi 2 e 3 del medesimo articolo: « 2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di

decreto trasparenza, che si autoqualificava come *Principio generale di trasparenza*. Questa norma appariva essere fondamentale nella strategia delineata dal legislatore, poiché, come è stato messo in luce dalla dottrina, qualificando come “generale” il principio di trasparenza si voleva giungere ad alcuni grandi obiettivi: da un lato, estendere le finalità del decreto n. 33 del 2013 a ogni ambito dell’attività della pubblica amministrazione, superando possibili interpretazioni restrittive che potevano derivare da discipline settoriali; dall’altro orientare le interpretazioni relative al significato di “trasparenza”, e condizionare l’azione di coloro i quali esercitavano il potere normativo<sup>105</sup>.

Nonostante la volontà di seguire il solco tracciato con il d.lgs. n. 150 del 2009, la trasparenza intesa come “accessibilità totale” si distingueva dalle previsioni della riforma Brunetta in relazione all’oggetto. Infatti, come ripercorso, in quella disciplina la trasparenza, declinata come accessibilità totale, si riferiva unicamente informazioni relative all’organizzazione e

---

Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. 3. Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione».

<sup>105</sup> In questo modo E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 32-33: «con riferimento all'art. 1, le [...] affermazioni di principio non sono limitate “al presente decreto”, ma si pongono quale parametro idoneo ad orientare, ora, l’interpretazione dei diversi meccanismi ed istituti dichiaratamente volti ad assicurare la “trasparenza”. In secondo luogo, questi principi orientano e confermano la portata e l’interpretazione degli istituti “specifici” previsti dallo stesso decreto n. 33, ostacolando di fatto le letture “restrittive” che si potrebbero altrimenti dare dalle varie previsioni di tipo settoriale di cui è ricco il codice della trasparenza. [...] [Q]uesti principi generali [...] costituiscono l’orizzonte entro il quale collocare [...] i provvedimenti “espansivi” dei contenuti definiti dal decreto e quindi, in particolare, l’individuazione di ulteriori documenti e informazioni oggetto di pubblicazione da parte del Programma per la trasparenza. Infine [...] è evidente che la presenza di “principi generali” dai forti collegamenti costituzionali si ponga come elemento in grado di condizionare la legislazione regionale anche al di là della puntuale individuazione di titoli di legittimazione statali ascrivibili alle materie di cui all art. 117, secondo comma, della Costituzione. In ultima istanza, il principio, per la sua capacità di regolazione che eccede la specifica previsione nel quale è contenuto, appare in grado di operare come criterio di indirizzo nell’esercizio di autonomia da parte dei soggetti dotati di competenze normative, come canzone interpretativo rispetto a spazi di incertezza, come parametro nel combinare disposizioni diverse, come orientamento nell’attuare ed ampliare le previsioni del d.lgs. n. 33 del 2013».

all'attività dell'amministrazione<sup>106</sup>, e agli indicatori concernenti gli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali. Nel d.lgs. n. 33 del 2013, invece, vi è una significativa estensione dell'oggetto<sup>107</sup>, in quanto tale accessibilità totale viene realizzata mediante la pubblicazione online sui siti istituzionali delle amministrazioni, dei documenti, delle informazioni e dei dati relativi all'attività e all'organizzazione amministrativa<sup>108</sup>. Questo notevole passo in avanti<sup>109</sup> si traduceva in una altrettanto importante e innovativa costruzione giuridica. Precedentemente, infatti, la legge imponeva all'amministrazione degli obblighi di pubblicazione che erano, in qualche modo, assai limitati e *fini a se stessi*, dato che essi era condizionati unicamente a dei sistemi incentivanti e disincentivanti per la stessa amministrazione<sup>110</sup>. Con il d.lgs. n. 33 del 2013, invece, all'obbligo di pubblicazione gravante sull'amministrazione viene fatto corrispondere un vero e proprio diritto soggettivo, definito dal decreto trasparenza come "accesso civico"<sup>111</sup>.

In base a quanto stabilito dal testo originario del d.lgs. n. 33 del 2013, così come pubblicato in Gazzetta Ufficiale, l'obbligo di pubblicazione comporta due diritti soggettivi in capo a *chiunque*.

Il primo consisteva nel «diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione»<sup>112</sup>,

---

<sup>106</sup> Cfr. art. 11 co. 1 d.lgs. n. 150 del 2009, già citato alla nota 83.

<sup>107</sup> «La trasparenza, infatti, "è intesa come accessibilità totale delle informazioni", ed in questo è evidente il collegamento con il principio di accessibilità totale definito dalla riforma "Brunetta": ciò che cambia, in modo significativo, è l'ambito materiale cui si riferisce e si applica questa "trasparenza totale"», E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, cit.*, 33.

<sup>108</sup> Cfr. art. 2 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U.: « Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni [...]».

<sup>109</sup> Cfr. S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa, cit.*, 75, per il quale l'«oggetto della trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento ed i documenti amministrativi, ma le "informazioni" relative all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane».

<sup>110</sup> Cfr. ad es. art. 11 co. 9 d.lgs. n. 150 del 2009, già citato alla nota 89.

<sup>111</sup> Come evidenziato da V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare, cit.*, 797, «Con il *nomen* di "diritto di accesso civico", è stata introdotta un'inedita azione popolare correttiva finalizzata a garantire, entro il limite degli obblighi di pubblicazione sanciti dalla legge, un controllo diffuso sull'amministrazione ed a contrastarne la relativa inerzia».

<sup>112</sup> Cfr. art. 2 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U.: «Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole

avendo il «diritto di conoscer[e], di fruir[e] gratuitamente, e di utilizzar[e] e riutilizzar[e]»<sup>113</sup> i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria. Il secondo, invece, corrispondeva al diritto di chiunque di richiedere i documenti, le informazioni e i dati che devono essere pubblicati online, qualora fosse stata omessa la loro pubblicazione<sup>114</sup>.

Da un punto di vista della struttura del decreto trasparenza, la prima declinazione del diritto di accesso, vale a dire il diritto alla conoscenza, fruizione, utilizzo e riutilizzo dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione, tramite una loro libera consultazione online, rappresenterebbe un diritto diverso dall'altra sua declinazione, ovvero dal diritto di richiedere i documenti, le informazioni e i dati che avrebbero dovuto essere pubblicati sul web e invece non lo sono stati. E questo per una considerazione molto intuitiva, in quanto sono disciplinati in norme diverse, e con rubriche dissimili. Tuttavia, considerando la *ratio* di tali norme, e valutata la loro omogenea riconducibilità al principio di trasparenza così come declinato dal d.lgs. n. 33 del 2013<sup>115</sup>, nella presente trattazione pare più consono allo spirito della disciplina intendere il diritto di accesso civico come la risultante di questi due diritti, considerandoli, dunque, come due possibili sfaccettature della medesima pretesa giuridica soggettiva, non a caso spettante a *chiunque*.

Proprio il soggetto in grado di azionare tale diritto di accesso civico, *chiunque*, appunto, costituisce un marcato ed evidente tratto dell'innovatività della disciplina dettata dal d.lgs. n. 33 del 2013 rispetto alla concezione dell'accesso "tradizionale" contenuta nella legge sul procedimento.

---

tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione».

<sup>113</sup> Cfr. art. 3 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U.: «Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'articolo 7».

<sup>114</sup> Cfr. art. 5 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U.: «L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione».

<sup>115</sup> Cfr. anche parte della dottrina, fra cui C. CUDIA, *Il diritto alla conoscibilità*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 64, per la quale è «ravvisabile una omogeneità di fondo tra pubblicazione e accesso civico: si tratta di strumenti che rientrano nella disponibilità di chiunque e, per questo, sono istituti riconducibili al principio di trasparenza-pubblicità».

Innanzitutto, se nella legge n. 241 del 1990, come visto, l'accesso documentale poteva essere fatto valere soltanto da un singolo individuo portatore di un interesse qualificato, con l'accesso civico invece chiunque, vale a dire ciascuna persona, cittadino o meno, insomma, ognuno, può azionare tale pretesa<sup>116</sup>. Questo aspetto si lega a un altro fatto: nella legge sul procedimento la richiesta di accesso documentale deve essere motivata, mentre la disciplina del decreto trasparenza prevede espressamente che non sia necessaria una motivazione per la presentazione della richiesta di accesso civico<sup>117</sup>. La ragione di quest'ultimo rilievo è logica, dato che è il legislatore che *ex ante* individua quali sono i casi in cui è obbligatoria la pubblicazione di documenti, informazioni e dati – casi che costituiscono a loro volta la sintesi di un contemperamento di tale obbligo di pubblicazione con altri interessi giuridici meritevoli di tutela<sup>118</sup> – : individuando legislativamente cosa rientri o meno in questo insieme, risulterebbe illogico richiedere anche la necessità della motivazione per la richiesta di accesso civico. Conseguentemente, muta anche il ruolo del cittadino, il quale con la l'accesso documentale rivestiva una posizione attiva, mentre, con l'accesso documentale, si trova a essere innanzitutto un soggetto passivo, che subisce la decisione del legislatore in merito a ciò che deve o meno essere pubblicato, e soltanto in ipotesi eventuali diviene altresì un soggetto attivo<sup>119</sup>, in quanto può agire solamente nei casi in cui l'amministrazione non adempia agli obblighi di

---

<sup>116</sup> Come è stato posto in evidenza dalla dottrina, «il diritto all'informazione si radica, così, direttamente in capo alla persona, a prescindere dal suo coinvolgimento nel procedimento amministrativo e delle ragioni del suo interesse conoscitivo. Nessuna restrizione soggettiva è ammessa neppure in base alla nazionalità», M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, *op. cit.*, 801.

<sup>117</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U.: «La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione di cui al comma 1, che si pronuncia sulla stessa».

<sup>118</sup> Cfr. art. 1 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U., già citato alla nota 104: «La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. [...]».

<sup>119</sup> In questo modo anche la dottrina, fra cui E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2016, 585: «all'inaridirsi della via dell'accesso (e quindi di una trasparenza rimessa all'iniziativa del cittadino) si è progressivamente affermata la via della pubblicità/*open data* attraverso la pubblicazione, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, di una sere, cospicua, di contenuti obbligatori».

pubblicazione<sup>120</sup>. Infine, come già visto, cambia l'oggetto dell'accesso. Non più soltanto il documento amministrativo in quanto tale, ma ora anche le informazioni e i dati.

Dunque, il diritto di accesso civico si contrappone fortemente all'accesso documentale<sup>121</sup>. E questo in ragione della *ratio* di questo istituto, al quale fanno capo i rilievi distintivi descritti in precedenza. La *ratio* della disciplina del d.lgs. n. 33 del 2013 consiste nel favorire il più ampio e il più diffuso controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali dell'amministrazione e sull'impiego delle risorse pubbliche – un controllo ispirato logiche anticorruptive<sup>122</sup>. Un controllo reso possibile proprio grazie all'accessibilità “totale” posta in essere tramite gli obblighi di pubblicità previsti *ex ante* dal legislatore e con, appunto, con il diritto di accesso civico esercitabile da *chiunque*, superando in tal modo la preesistente concezione che legava la trasparenza all'accesso documentale i cui effetti, come scritto, erano risultati assai modesti<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Come è stato sottolineato da V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 802-803, «l'azione di accesso civico dà vita ad un'ipotesi, del tutto residuale e recessiva, di giurisdizione amministrativa oggettiva, perché tutela un interesse pubblico in assenza di fatti dannosi che pregiudichino la posizione del singolo». Si badi che, ai sensi dell'art. 5 co. 5 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U., «[l]a tutela del diritto di accesso civico è disciplinata dalle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, così come modificato dal presente decreto», vale a dire tramite il rito in materia di accesso ai documenti amministrativi.

<sup>121</sup> Come affermato da B. PONTI, *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: il tempi, le modalità ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto di riutilizzo*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 97, il legislatore del decreto trasparenza «disegna un istituto che si distacca in modo netto dall'accesso della l. 241/1990. [Un disegno che] conferma l'alternativa tra un regime che garantisce l'accesso (solo) a ciò che è necessario per la tutela di una specifica, differenziata situazione giuridica soggettiva (il *need to know*), e un regime che riconosce l'accesso in termini di *diritto pieno* (il *right to know*), che non richiede di essere giustificato (anzi: le motivazioni che muovono al suo esercizio risultano del tutto irrilevanti, in termini giuridici)».

<sup>122</sup> Così anche parte della dottrina: «tra le finalità da soddisfare attraverso il pieno dispiegarsi del principio di trasparenza viene in rilievo quella del contrasto di tipo preventivo alla corruzione e, in generale, ai fenomeni di *maladministration*. La *trasparenza*, invero, intesa quale possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione, imponendo una rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*, agevolando sistemi di *accountability* e limitando il rischio che si annidino situazioni di illiceità in settori delicati dell'agire amministrativo», F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, n. 8/2013, 5. Sulla nozione di *maladministration* si rimanda a S. CASSESE, «*Maladministration*» e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss.

<sup>123</sup> Sul punto anche E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., 579-580, per il quale «[l]'evoluzione degli strumenti di trasparenza nel sistema amministrativo italiano ha prodotto, nell'arco di poco più di un decennio [...] un “sistema” di meccanismi di conoscibilità che porta con sé il superamento della risalente centralità dell'accesso ai documenti amministrativi».



L'impostazione delineata dal decreto trasparenza, in realtà, conteneva al proprio interno alcuni aspetti che tendevano a limitare gli effetti normativi voluti dal legislatore. In particolare, il riferimento è al rapporto fra l'obiettivo perseguito, ovvero la trasparenza intesa come accessibilità assoluta, e il mezzo impiegato per raggiungerlo, vale a dire il sistema di obblighi di pubblicazioni legislativamente imposti. Il d.lgs. n. 33 del 2013, infatti, stabilendo *ex lege* ed *ex anti* i soli e tassativi casi in cui le pubbliche amministrazioni sono obbligate a pubblicare i documenti, le informazioni e i dati sul proprio sito web, altro non fa che circoscrivere, restringendolo, l'ambito di azionabilità del diritto di accesso civico<sup>124</sup>. In tal senso la previsione legislativa appare ridimensionata se non, addirittura, compressa: il riferimento all'accessibilità "totale" non è affatto tale, ma "parziale *ex lege*"; e conseguentemente l'esercizio del diritto di accesso civico, che viene delineato come un diritto generale incondizionato, non essendo necessaria neppure la motivazione per il suo esercizio, risulta essere possibile unicamente all'interno dei precisi confini tracciati dal legislatore con le previsioni di quali documenti, informazioni e dati rendere obbligatoriamente pubblicabili sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e quali, invece, no.

Questi rilievi hanno condotto parte della dottrina a sottolineare la profonda distanza fra il diritto di accesso civico e le discipline straniere derivanti dal modello del *Freedom of Information Act*, c.d. FOIA<sup>125</sup>, nonostante di primo acchito il *quavis de populo* possa essere tratto in inganno da una loro possibile sovrapposizione<sup>126</sup>. In particolare, si poteva evincere tale distanza dal fatto per cui la disciplina del decreto trasparenza, così come delineata in riferimento al modello FOIA, contenga una doppia inversione di rapporti

---

<sup>124</sup> È necessario sottolineare, tuttavia, che ai sensi dell'art. 4 co. 3 d.lgs. n. 33 del 2013 come da testo in G.U., «[l]e pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti». Ovviamente, come la dottrina correttamente non ha mancato di evidenziare, «[s]i tratta, dunque, di una mera facoltà, cui non corrisponde alcun diritto di accesso (se non di chi, in base alla legge n. 241 del 1990, possa vantare un interesse "diretto, concreto e attuale" in quanto parte di un procedimento)», M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, *op. cit.*, 802

<sup>125</sup> In relazione al sistema e ai modelli FOIA, si rimanda la lettura del paragrafo successivo.

<sup>126</sup> In particolare F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, *cit.*, 7, per il quale l'accesso civico «[c]erto, non si tratta del FOIA statunitense (che si applica a tutte le informazioni detenute dalle amministrazioni, non solo a quelle oggetto di pubblicazione), ma è un passo avanti in quella direzione».

fisiologici, quali quello “mezzo-fine” e “regola-eccezione”: da un lato, infatti, il fine che dovrebbe esser raggiunto, ovvero la realizzazione del principio di trasparenza, pare essere diventato in realtà il mezzo per raggiungere l’accesso civico, che nelle intenzioni del legislatore corrisponde invece al mezzo<sup>127</sup>; dall’altro, contrariamente ai sistemi ispirati alle discipline del *Freedom of Information Act* in cui la pubblicità è una regola generale e la riservatezza un’eccezione, l’accessibilità costituisce un’ipotesi eccezionale rispetto al principio generale di riservatezza esterna ai confini degli obblighi di pubblicazione<sup>128</sup>. Concepito in questo modo, il principio di trasparenza risultava così essere declinato in modo parziale, contrariamente agli intenti del legislatore.

#### II.V. Le tappe di un processo evolutivo: dalla trasparenza alla partecipazione.

In conclusione, in base a quanto ricostruito nel presente paragrafo, è possibile notare come il principio di trasparenza, a partire dall’entrata in vigore della Costituzione, abbia vissuto uno sviluppo lento negli anni, declinato come accesso in determinate materie giuridiche, ma che ha subito un’accelerazione significativa a partire dagli anni Novanta<sup>129</sup>. Con l’approvazione della legge n. 241 del 1990, la trasparenza viene legata all’accesso documentale. Un accesso con natura di interesse legittimo più che di diritto soggettivo – con la necessità

---

<sup>127</sup> Come sottolinea M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, cit., 683, «[a]ltrove i *freedom of information acts* (Foia) danno a chiunque il diritto di “rovistare” nelle carte nell’amministrazione (e non solo lì dove il legislatore consente), con l’effetto, tra l’altro, di indurre le amministrazioni a pubblicare spontaneamente ciò che è oggetto di ricorrenti richieste di accesso. Qui, invece, è il legislatore che seleziona gli interessi (conoscitivi) rilevanti, li “oggettivizza” in obblighi che impone alle amministrazioni e, per rimediare al diffuso inadempimento, concede al cittadino un diritto di accesso “civico” diretto a indurre l’amministrazione ad adempiere».

<sup>128</sup> Così sempre M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, op. cit., 802-803: «nel testo unico, il rapporto tra regola ed eccezione è rovesciato. Nei sistemi Foia la riservatezza è una eccezione al principio generale della pubblicità e, dunque, le amministrazioni e le corti sono tenute a darne una interpretazione restrittiva: nei casi dubbi, il principio prevale. Non altrettanto accade nell’ordinamento italiano. Qui, la pubblicità, essendo effettiva (e azionabile) solo se e nei limiti in cui è imposta dalla legge, finisce per operare come una regola di stretto diritto positivo. A dispetto dell’astratto principio di accessibilità totale, la riservatezza resiste, dunque, come regola residuale, pronta a riemergere laddove non viga uno specifico obbligo di pubblicazione e un correlativo diritto di accesso. Un simile approccio è destinato ad alimentare la propensione delle amministrazioni a intendere in modo restrittivo e formalistico le disposizioni sulla trasparenza, in modo da ricavare, negli interstizi tra un obbligo di pubblicazione e l’altro, nuove “zone franche” di opacità».

<sup>129</sup> Per una solida ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali in tale evoluzione si rimanda a N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 539 ss.

di motivare la richiesta di accesso documentale e di provare di essere portatore di interessi qualificati – che di fatto si è concretizzato in uno strumento di tutela di posizioni giuridiche individuali, frenando in tal modo le finalità generali di trasparenza. Nonostante ciò, a partire da discipline settoriali e dallo sviluppo e dalla diffusione delle tecnologie digitali, il legislatore ha iniziato a mettere in correlazione la trasparenza e la lotta alla corruzione, per il tramite degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali. Tali obblighi, in un primo momento, erano legati a meccanismi incentivanti e disincentivanti interni all'amministrazione; successivamente, invece, vennero affiancati alla previsione di un vero e proprio diritto soggettivo denominato “accesso civico”, esercitabile da chiunque, senza necessità di dover provare di essere portatore di determinati interessi e senza l'onere di motivare la richiesta di accesso civico, al fine di obbligare l'amministrazione a pubblicare i documenti, le informazioni o i dati che avrebbe dovuto pubblicare sul proprio sito istituzionale e che, invece, non sono stati messi online.

La disciplina dell'accesso civico risultava essere finalizzata alla realizzazione della trasparenza intesa come accessibilità “totale” ai documenti, alle informazioni e ai dati oggetto di pubblicazione. Sennonché, a fronte dell'impianto legislativo basato sull'individuazione *ex ante* ed *ex lege* di cosa le amministrazioni avrebbero dovuto pubblicare e cosa no, l'obiettivo del d.lgs. n. 33 del 2013 non poteva essere raggiunto così facilmente come nelle intenzioni del legislatore. Concepito in questo modo, il principio di trasparenza risultava così essere visto in modo parziale. E il legislatore di questo aspetto, fortunatamente, si accorse.

Risulta evidente che la trasparenza abbia subito un'evoluzione legislativa significativa e basata sullo spostamento dell'attenzione dell'ordinamento giuridico dall'accesso ai documenti all'accesso online<sup>130</sup>;

---

<sup>130</sup> «L'evoluzione della trasparenza si realizza, dunque, attraverso lo spostamento dell'asse dell'accesso ai documenti alla disponibilità (on line) delle informazioni», E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, cit.*, 36. In argomento si vedano altresì M. CAMELLI, M.P. GUERRA (cur.), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997; A. BONOMO, *Informazioni e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Cacucci, Bari, 2012, oltre a F. MERLONI, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002, 15 ss. Per alcune riflessioni, legate in particolare al tema del segreto, da ultimo F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.

un'evoluzione che, fino all'approvazione del decreto trasparenza, tendeva ad avvicinare la disciplina italiana a modelli stranieri di tipo FOIA. Avvicinamento che non è stato effettuato con il d.lgs. n. 33 del 2013, bensì con l'entrata in vigore del suo decreto correttivo, il d.lgs. n. 97 del 2016.

La scelta di chi scrive è quella di analizzare la disciplina del d.lgs. n. 97 del 2016 nel paragrafo successivo, dedicato al principio della partecipazione. E ciò in considerazione di un rilievo fondamentale per la presente trattazione. Con la concretizzazione del modello FOIA italiano, vale a dire tramite il diritto di accesso civico generalizzato, il legislatore ha voluto rendere l'accesso uno strumento con cui essere in grado sia di controllare diffusamente la pubblica amministrazione, sia – ed è qua la novità – di garantire una partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni pubbliche, rafforzando in questo modo la legittimazione degli stessi pubblici poteri<sup>131</sup>. Perché, partecipando, il cittadino diviene responsabilizzato nella decisione pubblica, diventando un saldo ed indispensabile ingranaggio in un sistema più complesso.

---

<sup>131</sup> In questo modo anche la dottrina: «[n]el modello FOIA il *Right to know* persegue tre finalità: consentire un controllo diffuso sull'operato del Governo e delle amministrazioni, anche al fine di prevenire fenomeni di corruzione (*accountability*); garantire una partecipazione più consapevole da parte dei cittadini alle decisioni pubbliche (*participation*); rafforzare la legittimazione delle stesse amministrazioni che devono agire in assoluta trasparenza al servizio della collettività (*legitimacy*)», S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 71(23).

### III. La partecipazione.

Se qualche anno addietro si fosse fatto riferimento alla “partecipazione”, «uno dei principi universali del diritto amministrativo»<sup>132</sup>, non si avrebbero avuto molti dubbi su a cosa essa poteva concernere: o all’attività dell’amministrazione locale<sup>133</sup> o, soprattutto, al procedimento amministrativo<sup>134</sup>. Oggi vi è invece qualche esitazione in più, poiché

---

<sup>132</sup> S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè. Milano, 2007, 133.

<sup>133</sup> Un esempio emblematico è rappresentato dalla l. n. 278 del 1976, rubricata *Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune*. In particolare, il suo primo articolo, ora abrogato, stabiliva che «[f]ino all'entrata in vigore di un nuovo ordinamento delle autonomie locali, allo scopo di promuovere la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale e in attuazione del principio di autonomia sancito dall'art. 128 della Costituzione, i comuni possono deliberare di ripartire il territorio in circoscrizioni comprendenti uno o più quartieri o frazioni contigui, esercitando il potere di organizzazione secondo principi di ampio decentramento». Su questo argomento si vedano, *ex multis*, E. TRIMARCHI, *La partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, n. 39/1970, 9 ss.; E. CASSETTA, *La “partecipazione democratica” nell'ordinamento regionale*, in *Foro Amm.*, 1972, 875 ss.; di F. MERUSI, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, in *Amministrare*, 1972, 11 ss.; di E. CASSETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato Italiano*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977; e di M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/ 1977, 1625 ss.

<sup>134</sup> La ragione di ciò traspare chiaramente da un passaggio di M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, 226, secondo cui «[i]l concetto di partecipazione sembra, nelle linee generali, sufficientemente chiaro. Nel suo significato più elementare, che rende però benissimo la sostanza del fenomeno [...] la partecipazione indica e realizza il “prender parte”, ad un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere e che ordina (organizza) stabilmente per questo scopo. Il partecipante è “pestraneo” rispetto al membro della famiglia». La partecipazione al procedimento amministrativo è una tematica del diritto amministrativo che è stata oggetto di numerosi e approfonditi studi. Nell'impossibilità di richiamare tutta la dottrina che se n'è occupata, sia consentito il rimando, a titolo non esaustivo, a F. BENVENUTI, voce *Contraddittorio (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 739 ss.; G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. Giur.*, 1970, 25 ss.; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e “contrattazione”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1984; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987; G. ROHERSSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 61 ss.; E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 75 ss.; C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO, G.B. GARRONE, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 172 ss.; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio, Roma 12 febbraio 1993*, Giuffrè, Milano, 1996, 13 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996; M. BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione*

nell'ordinamento italiano la partecipazione esula dal tradizionale recinto del procedimento amministrativo per abbracciare anche altri ambiti giuridici, nonostante sull'ampiezza di tale concetto la dottrina avesse già da tempo compiuto significative riflessioni<sup>135</sup>.

In questo senso, come correttamente emerso in dottrina, il riferimento alla principio di partecipazione che viene fatto in merito all'*Open Government* ha

---

*procedimentale dell'interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, ESI, Napoli, 1996; A. TRAVI, *Interessi procedimentali e "pretese partecipative": un dibattito aperto. (A proposito di due contributi di Duret e di Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 543 ss.; F. FRACCHIA, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. e soc.*, 1997, 189 ss.; R. CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età delle responsabilità*, in *Foro it.*, 1999, I, 3202 ss.; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000; M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002; A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002; M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione all'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2002, 283 ss.; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 1027 ss.; M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; M. RENNA, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell'Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, 557 ss.; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 4128 ss.; M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008; R. CARANTA (ed.), *Interest Representation in Administrative Proceedings*, Jovene, Napoli, 2008; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008; M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. amm. proc.*, 2010, 459 ss.; A. ROMANO, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 408 ss.; G.D. FALCON (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano comunitario e comparato*, CEDAM, Padova, 2010, 189 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; E. CARLONI, *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva tra procedimento e processo*, Giuffrè, Milano, 2011; L.R. PERFETTI, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Report annuale 2011, Italia*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com); G.M. MARENGHI, *I confini del diritto alla partecipazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 955 s.; A. CIOFFI, *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2015, 797 ss.; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 209 ss.; P. LOMBARDI, *Le parti nel procedimento amministrativo. Tra procedimento e processo*, Giappichelli, Torino, 2018; a P. PATRITO, *Premesse storiche e comparatistiche per uno studio sulla partecipazione al procedimento amministrativo*, Aracne, Roma, 2018.

<sup>135</sup> Sul punto F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, cit., 1625: «[d]a vari anni partecipazione è uno dei termini più usati della dottrina giuridica italiana: insieme con le espressioni autonomia, pluralismo e democrazia. Il termine è stato impegnato anzitutto negli studi di sociologia politica, specie anglosassone, come categoria descrittiva di comportamenti politici della collettività. È stato poi anche impiegato negli scritti di scienza politica orientati a proporre più che a descrivere, come criterio prescrittivo, come parametro per cogliere le disfunzioni delle amministrazioni e per suggerire rimedi. Nella dottrina pubblicistica italiana l'uso del termine partecipazione sembra ancora più complesso [rispetto alla sociologia politica]: non ha solo una funzione descrittiva di comportamenti reali né ha solo una funzione valutativa; esiste anche un'accezione che si potrebbe definire impropriamente "dogmatica": il termine viene riferito agli istituti giuridici per accertare se essi possano o meno essere classificati come fenomeni dell'idea di partecipazione».

un significato più ampio rispetto a quello, settoriale, della partecipazione procedimentale, in quanto con esso si vuole genericamente intendere «qualsiasi contributo che possa essere fornito dai cittadini ai poteri pubblici»<sup>136</sup>.

### III.I. Brevi cenni sul principio di partecipazione *lato sensu*.

Un po' come avviene in relazione al diritto all'informazione<sup>137</sup> o ad altri diritti soggettivi presenti nelle Costituzioni di Paesi stranieri, nella Costituzione italiana non vi è una norma espressa che disciplini esplicitamente la partecipazione – contrariamente ad alcune fonti sovranazionali<sup>138</sup>. Tuttavia è possibile rinvenire alcune norme dalla cui interpretazione è possibile ricostruire

---

<sup>136</sup> Come ha posto in evidenza F. COSTANTINO, voce *Open government*, cit., 285, «[i]l termine partecipazione in merito all'open government non si riferisce in senso stretto alla partecipazione ai procedimenti amministrativi (nel nostro ordinamento regolata in primo luogo dai capi III della legge n. 241/1990), ma a qualsiasi contributo che possa essere fornito dai cittadini ai poteri pubblici». In questo modo, come si evince anche dall'analisi della dottrina *infra* citata, il relativo ambito risulta essere estremamente ampio, potendosi ricomprendere in esso numerose aree di interesse fra loro, e che a tratti possono risultare eterogenee. A titolo meramente esemplificativo: F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 744 ss.; R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, UTET, Torino, 1993, 468 ss.; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003; S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 2006, 61 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008; U. ALLEGRETTI (cur.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010; M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, CEDAM, Padova, 2010; L. LAMBERTI, *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 19 maggio 2012; V. PAZÈ, *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in M. MANGINI (cur.), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Progedit, Bari, 2013, 75ss.; R. CARANTA, *Civil Society Organizations and Administrative Law*, in *Hamline Law Review*, 2014, 39 ss.; M. CLARICH, *Stati, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 133 ss.; F. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 30 settembre 2017; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2019. Di respiro internazionale invece I. SHAPIRO, *Enough of Deliberation: Politics Is about Interests and Power*, S. MACEDO (ed), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999; D.F. THOMPSON, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in *Annual Review of Political Science*, 11(1)2018, 497 ss.; A. FLORIDIA, *The Origins of the Deliberative Turn*, in A. BÄCHTIGER, J.S. DRYZEK, J. MANSBRIDGE, M. WARREN (eds), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2018.

<sup>137</sup> In proposito si rimanda a quanto riportato successivamente.

<sup>138</sup> *Ex multis* si pensi all'art. 21 co. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1948, ai sensi del quale «[o]gni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti».

il fondamento costituzionale di questo principio. Innanzitutto, è possibile rilevare un riferimento in senso ampissimo alla partecipazione all'art. 3 co. 2 Cost., in cui viene stabilito che «[è] compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>139</sup>. Questa norma, di evidente natura programmatica<sup>140</sup>, costituisce l'ossatura concettuale sulla quale si fonda la democrazia rappresentativa come rapporto fra cittadini e istituzioni e trova in Costituzione sue due "sfaccettature". Da un lato, infatti, la partecipazione viene declinata sia nei confronti del potere legislativo, sia dell'amministrazione. Nel primo caso si pensi all'istituto del *referendum*<sup>141</sup> o al diritto di iniziativa su leggi e

---

<sup>139</sup> Sul punto si rimanda ai commenti di U. ROMAGNOLI, *Art. 3, II° comma*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli-Soc. Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 162 ss. e di A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, 89 ss. Di questo parere anche la dottrina: «il fondamento costituzionale del principio partecipativo va rinvenuto nell'art. 3, co. 2 cost. Esso implica il coinvolgimento sostanziale di tutti i cittadini ai fini del miglioramento dell'organizzazione economica, politica e sociale del Paese, attraverso l'esercizio degli istituti fondamentali della democrazia rappresentativa e partecipativa diretta, quali ad esempio, l'esercizio del diritto di voto e la facoltà di indire referendum popolare. Il principio di partecipazione trova applicazione sia nei confronti della funzione legislativa sia in relazione a quella giurisdizionale, ma nella funzione amministrativa rinviene il suo campo d'elezione», A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale, cit.*, 1076. In tal senso anche F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione, cit.*, 1639: «l'art. 3, comma 2, Cost. [...] vede nell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese un valore fondamentale, pari a quello del pieno sviluppo della personalità umana, e quindi, per raggiungere tale obiettivo, impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». Tuttavia in senso contrario si è espressa altra parte della dottrina: «[f]ermo che di partecipazione popolare non si parla nella nostra Costituzione, non convince il riferimento, pur ripetuto, alla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese, come si legge nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione [...] perché la norma costituzionale [...] appare estranea al concorso di tutti i cittadini alla funzione amministrativa», A. AMORTH, *Introduzione al tema del Convegno*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, *cit.*, 61.

<sup>140</sup> Questo rilievo appare evidente non soltanto dalla disposizione in sé, ma soprattutto dalla sua collocazione strutturale nella Costituzione. In tal senso anche parte della dottrina: «per quanto la nostra Carta fondamentale non definisca le forme e i modi di questa partecipazione, si può ricavare da questa affermazione un vincolo alla revisione di moduli partecipativi, nei diversi contesti in cui questo è necessario per assicurare diritti e risolvere potenziali situazioni di divario», E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government, cit.*, 63. Sul punto si veda altresì A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.

<sup>141</sup> In realtà, sarebbe più corretto parlare al plurale di *referenda*, a fronte delle sue varie tipologie previste dalla Costituzione. In argomento, a titolo non esaustivo, si vedano A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. GIORGIS, *Il referendum abrogativo nella «democrazia critica»*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (cur.), *Il Costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 476 ss.



provvedimenti amministrativi regionali<sup>142</sup>; nel secondo, invece, al principio di imparzialità dell'agire amministrativo che impone la valutazione puntuale degli interessi di tutte le parti coinvolte nel procedimento, dal quale deriva il principio del giusto procedimento, e che rappresenta una crisi dell'imparzialità e del buon andamento che l'amministrazione deve osservare nel suo rapporto con i cittadini<sup>143</sup>. Infine, la partecipazione può essere altresì intesa come concretizzazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale<sup>144</sup>.

Come emerge anche da quanto già anticipato, la partecipazione costituisce il riflesso dell'apertura dei poteri pubblici, in particolare dell'amministrazione, nei confronti della cittadinanza. In un suo famoso libro, Norberto Bobbio scrisse che «la democrazia è governo del potere pubblico in pubblico»<sup>145</sup>, nella quale “pubblico” si è contrappone sia a “privato” sia a “segreto”. Dalle parole del Maestro torinese risulta chiaramente il profondo vincolo che intercorre fra partecipazione, trasparenza<sup>146</sup> e segreto: la partecipazione consente di “aprire” l'amministrazione a vantaggio dei cittadini. E proprio a fronte di questo legame il tema della partecipazione è stato sviluppato in relazione al procedimento amministrativo, in quanto esso ha costituito per decenni l'estrinsecazione tipica del potere autoritativo pubblico.

---

<sup>142</sup> Cfr. Art. 123 co. 1 Cost.: «Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali». In argomento si veda, *ex multis*, G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi statutarie nel nuovo ordinamento delle fonti statali e regionali*, in *Giur. it.*, n.1/2009.

<sup>143</sup> Il riferimento è all'art. 97 Cost., nella parte in cui afferma che «[i] pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». Come è stato sottolineato, il giusto procedimento è un principio che «a livello costituzionale ha una serie di affioramenti, ma non è esplicitato (tanto che la Corte costituzionale, in un'importante sentenza del 1962, la n. 13, lo qualificò come “*principio generale dell'ordinamento*” privo però di espressi riferimenti costituzionali): discende [...] già dall'art. 97 della Costituzione, ma può ricondursi anche come corollario degli artt. 24 e 113, come diritto di difesa (non solo ne giudizio, ma in ogni procedura potenzialmente destinata a produrre effetti lesivi)», E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, cit., 63. In argomento si vedano F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. – CDS*, n. 1/2008, 269 ss.; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 373 ss.

<sup>144</sup> Cfr. Art. 118 co. 4 Cost.: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». Sul principio di sussidiarietà in senso orizzontale si veda più avanti il paragrafo dedicato alla collaborazione.

<sup>145</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 86.

<sup>146</sup> Sul legame fra trasparenza e partecipazione si veda il sottoparagrafo successivo.

Il legislatore decise così di formalizzare la partecipazione dei terzi nella legge sul procedimento proprio per “modernizzare” l’amministrazione e farla apparire tale agli occhi del *quivis de populo*. Tuttavia, proprio perché la partecipazione è stata disciplinata in riferimento alla l. n. 241 del 1990, ha però continuato a rimanere formalmente relegata in quell’ambito, con la conseguenza che la partecipazione al procedimento risulta essere una normativa generale ma al contempo settoriale, in considerazione del fatto che con gli anni è sempre più cresciuta la “domanda” di partecipazione<sup>147</sup> con la quale i vari Paesi hanno cercato di far incontrare la propria “offerta”<sup>148</sup>.

Offerta che, però, aveva natura più politica che amministrativa. E questo perché gli spazi che esulavano dalla disciplina del procedimento amministrativo sono stati ricompresi all’interno del grande insieme della partecipazione politica<sup>149</sup>, con alcune precise eccezioni legate a discipline specifiche e di dettaglio<sup>150</sup>. La ragione di questa impostazione è abbastanza

---

<sup>147</sup> In questi termini F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria, Perugia, 2012, 9, per i quali «da necessità di definire e rianimare i luoghi della partecipazione attiene oggi alle nervature più profonde di una società che voglia definirsi pluralista e democratica».

<sup>148</sup> L’offerta italiana di partecipazione è stata prevalentemente posta in essere da Comuni ed Autonomie locali, anziché dallo Stato centrale, come già era avvenuto in precedenza con la citata legge n. 278 del 1976 *supra* nota 133. Per una disamina di progetti e di esperienze locali di impulso alla partecipazione si vedano L. BOBBIO (cur.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014, 305 ss.; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1/2017, 78 ss. Interessante in chiave comparata S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>149</sup> Così anche la dottrina: «[i]n assenza [...] di una disciplina legislativa comune della partecipazione ai procedimenti volti all’adozione di atti di tipo normativo, di pianificazione, o “a contenuto generale”, le esigenze partecipative e di conoscibilità del percorso decisionale relativamente a questi procedimenti [...] ed ai relativi atti [...] risultano affidate in primo luogo alle dinamiche della partecipazione politica», E. CARLONI, *L’amministrazione aperta. Regole e limiti dell’open government*, cit., 124.

<sup>150</sup> Due esempi possono essere rappresentati dalla programmazione urbanistica partecipata e dal dibattito pubblico nelle c.d. grandi opere in materia di contratti pubblici (in riferimento a quest’ultima cfr. art. 22 d.lgs. n. 50 del 2016). Relativamente al primo esempio si vedano A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2016, 267 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2014, 237 ss.; per quanto invece attiene al secondo si vedano A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2015, 1173 ss.; G. RANDO, *Commento sub articolo 22*, in F.G. FERRARI, G. MORBIDELLI, (cur.), *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, La Tribuna, Milano, 2017, 156 ss. In generale, in relazione all’attuazione al principio di partecipazione nel diritto del territorio, si rimanda ad A. CROSETTI, *Forme e modi di democrazia partecipativa nel governo del territorio*, in AA.VV. (cur.), *Studi in onore di Eugenio Picotizza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019 e agli ulteriori riferimenti ivi contenuti.

evidente, dato che l'ordinamento impone la regola della rappresentanza politica in tutte quelle occasioni in cui è richiesta l'approvazione, sul piano normativo, di atti legislativi e, sul piano provvedimentale, di atti amministrativi generali a contenuto normativo o pianificatorio<sup>151</sup>.

Nonostante alcune eccezioni<sup>152</sup>, la scelta della rappresentanza politica costituisce dunque la via generale seguita dal legislatore. Tuttavia, come emerge da inchieste di respiro internazionali, la rappresentatività democratica talvolta viene percepita dai cittadini come uno strumento che rende inevitabilmente lontani coloro i quali sono chiamati a prendere decisioni collettive<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> «A torto o a ragione, la sede cui compete l'adozione di tali atti a contenuto normativo/pianificatorio/generale, si presume sia una sede nella quale sono presenti meccanismi di rappresentanza politica», E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, cit., 125.

<sup>152</sup> Nel mondo reale la teoria si scontra con la pratica, e in alcune situazioni appare evidente come la rappresentanza politica venga, in qualche modo, compressa a favore di altri criteri svincolati (più o meno parzialmente) dalle dinamiche rappresentative. Ne è un esempio la regolamentazione di importanti ambiti affidata ad Autorità indipendenti. In argomento si vedano S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (cur.), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 217 ss.; S. LABRIOLA (cur.), *Le Autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1999; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano 2006; P. BILANCIA (cur.), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Giuffrè, Milano, 2012; E. GROSSO, *Riconoscimenti normativi "di fatto" alle Autorità Amministrative Indipendenti*, in M. DOGLIANI (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 70 ss.; N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel «tempo della crisi»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 41 ss. Allo stesso modo, un sintomo di questo trend in sede parlamentare è rappresentato dall'abuso della decretazione d'urgenza, con tutta la fragilità dei meccanismi istituzionali che comporta e sulla quale la Corte costituzionale è intervenuta in più occasioni (ad esempio si veda il copioso elenco Corte cost. sent. nn. 171 del 2007, 128 del 2008, 22 del 2012, 32 e 251 del 2014, 151 del 2015 e 169 del 2017). D'altronde, come ha recentemente messo in evidenza la dottrina, «[è] un dato acquisito che la maggior parte delle leggi in Italia, oramai, non solo sono di iniziativa governativa, ma derivano dalla conversione di decreti legge. Basta prendere l'ultimo semestre del 2018, in cui questo tratto risulta particolarmente marcato: da luglio a dicembre, su 19 leggi, 11 sono state di conversione di decreti legge (e nelle restanti 8 leggi sono incluse una ratifica di trattato internazionale, la legge di bilancio e quelle sull'assestamento e sul rendiconto generale). Quest'uso massiccio della decretazione d'urgenza, in primo luogo, innesca una frenetica lievitazione dei testi in sede di conversione. E ciò ancora si verifica nonostante i freni all'emanazione di c.d. decreti legge omnibus imposti dalla Corte costituzionale», L. CASINI, *Politica e amministrazione: "the Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 16. Su questo problema la dottrina già da tempo aveva segnalato le sue rimostranze al legislatore che, con il trascorrere degli anni, è sembrato sempre più sordo. Si vedano, ad esempio, M. DOGLIANI, *Abuso della decretazione d'urgenza, interpreti e garanti della Costituzione*, in *Questione giustizia*, n. 7/1988, n. 1, 127 ss.; A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 111/1996, 5 ss.; più recentemente invece L. IMARISIO, *Difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza*, in M. DOGLIANI (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, cit., 95 ss.

<sup>153</sup> In questo senso, *ex multis*, OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Open Government Partnership Global Report: Democracy Beyond the Ballot Box*, I ed., maggio 2019, 2: «The promise of democracy is often defined by the ballot box, where citizens determine who will represent their interests in government. That promise, however, too often fails to translate to the reality of people's daily lives. In far too many countries, citizens perceive their elected governments to be disconnected and unresponsive to their needs, or corrupt and

Senza l'intenzione di addentrarsi nella *selva oscura* della democrazia diretta, risulta chiaro che gli stessi poteri pubblici si sono resi conto di questo *trend* e hanno in tal modo deciso di “aprirsi” alla cittadinanza – anche solo per una pura questione di *accountability* – adottando appositi strumenti giuridici, quali l'inchiesta pubblica<sup>154</sup>, il dibattito pubblico<sup>155</sup>, e il *notice and comment*<sup>156</sup>, strumenti creati in altri Stati e poi fatti propri anche dal legislatore nazionale – relativamente ai quali il presente scritto non si soffermerà. In questo contesto occorre tenere conto altresì dell'impatto della tecnologia e delle ICT, che hanno

---

*captured by special interests. In this context, authoritarianism is on the rise again. The current wave is different – it is more gradual and less direct than in past eras. Today, challenges to democracy come less frequently from vote theft or military coups; they come from persistent threats to activists and journalists, the media, and the rule of law. The threats to democracy are coming from outside of the electoral process and our response must be found there too. Both the problem and the solution lie “beyond the ballot box”».*

<sup>154</sup> L'inchiesta pubblica è uno strumento grazie al quale i poteri pubblici risultano essere in grado sia di informare la cittadinanza di un determinato intervento che deve essere eseguito sul territorio, sia di avere un *feedback* dalla stessa cittadinanza, in modo tale da ricomprendere nella decisione finale anche il punto di vista di coloro che, alla fine, subiscono quella stessa decisione. Come sottolineato dalla dottrina, «l'inchiesta pubblica è un importante mezzo istruttorio, strumentale all'emanazione di provvedimenti riguardanti numerosi interessi pubblici e privati, come ad esempio la definizione di un nuovo assetto territoriale o la localizzazione di un'opera di interesse pubblico. Essa, quindi, non si colloca solamente nell'ambito dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, ma appartiene anche alla gamma delle garanzie partecipative degli amministratori», L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, n. 1/2007, 45.

<sup>155</sup> Il dibattito pubblico differisce dall'inchiesta pubblica principalmente per quanto attiene all'oggetto, in quanto nel dibattito pubblico l'oggetto dell'intervento ha una portata molto rilevante sul territorio interessato. Tuttavia, ciò non basta, in quanto è necessario soddisfare quattro condizioni: «che vi sia un contraddittorio tra i soggetti della comunità territoriale e che gli amministratori o/e proponenti l'intervento; che il progetto di cui si discute non sia stato ancora deciso, ma sia in una fase preliminare nella quale è ancora possibile sviluppare ipotesi realmente alternative; che chi gestisce il dibattito sia terzo e neutrale rispetto alla scelta ed agli interessi coinvolti; che vi sia, parte delle amministrazioni interessate, disponibilità non solo a giustificare e motivare, ma anche a modificare le proprie scelte», E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, cit., 126. In argomento, *ex multis*, si vedano G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, n. 5/2019; C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2018; G. DI GASPARE, *Il dibattito tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017; M. DIONIGI, *Art. 22*, in L. R. PERFETTI (cur.), *Codice dei contatti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2017.

<sup>156</sup> Il *notice and comment* è una strategia partecipativa elaborata inizialmente negli Stati Uniti d'America dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale. Essa prevede che il soggetto pubblico che deve prendere determinate decisioni, prevalentemente di natura tecnica come la modifica di linee guida, prima raccoglie i commenti e le proposte da parte di coloro i quali vogliono partecipare a tal processo, e poi ne tiene conto nella decisione finale. In questo modo anche R. CHIEPPA, *Tipologie procedurali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti*, in *www.giustizia-amministrativ.it*, dicembre 2005: «nello stesso *Administrative Procedure Act* del 1946 era previsto che le *Agencies* americane di regolazione, mettessero in moto un meccanismo di “*notice and comment*”; dovevano cioè rendere pubblica la proposta di atto; su quella proposta dovevano far convergere tutte le osservazioni dei soggetti interessati e poi tenere conto di quelle osservazioni in sede di regolazione finale». Rientrano nel *notice and comment* le procedure di revisione e consultazione delle linee guida da parte di AGID.

amplificato notevolmente il fenomeno e, in qualche modo, hanno fatto credere alle persone che il modello rappresentativo fosse superato. Si pensi, ad esempio, al tema dell'*e-Democracy*<sup>157</sup>, ovvero della possibilità di votare online tramite sistemi digitali, aspetto che secondo alcune forze politiche costituirebbe la preconditione per poter passare a un sistema di votazione diretta<sup>158</sup>. A sua volta, il tema della tecnologia pone in evidenza anche un altro tema, vale a dire quello delle potenzialità che hanno i social network per incrementare il livello di partecipazione democratica<sup>159</sup>. Infine, esulando dalla questione tecnologica, il principio di partecipazione tange anche un'altra questione "spinosa", quella

---

<sup>157</sup> Relativamente al fenomeno della *e-Democracy*, argomento a cui si è già fatto accenno nel primo capitolo, una esperienza significativa è quella dell'Estonia. Questo Paese baltico è stato il primo al mondo a introdurre già dal 2005 un sistema di voto elettronico parallelo a quello tradizionale (c.d. *Multi Channel Vote System*). A riguardo si richiama in parte la dottrina già citata in precedenza: P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicativa in Italia?*, in *Dir. inf.*, n. 1/2011, 19 ss.; A. MEIER, *eDemocracy & eGovernment Stages of a Democratic Knowledge Society*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012; S.B. SIDERIS, Z. KARADASIADOU, C.P. YIALOURIS, V. ZORKADIS (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014; T.E. FROSINI, *Internet e democrazia di massa*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2017, 657 ss., A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2018. Per quanto invece attiene all'esperienza estone si vedano P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn, 2015; R. KRIMMER, D. DUENAS-CID, I. KRIVONOSOVA, P. VINKEL, A. KOITMAE, *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*, in R. KRIMMER, M. VOLKAMER, V. CORTIER, R. GORÉ, M. HAPSARA, U. SERDÜLT, D. DUENAS-CID (eds.), *Electronic Voting (Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings)*, Springer Nature, Switzerland, 2018, 117 ss.

<sup>158</sup> In argomento è bene tenere a mente la distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia diretta, come spiega bene C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969, 399-400: «si deve intendere "popolo" la parte dell'elemento personale dello stato fornito di poteri di partecipazione all'attività di politica statale quale si svolge nel suo grado più elevato, attinente alla destinazione ed allo svolgimento della direzione politica. Poteri che, per riuscire ad assolvere tale funzione devono assumere carattere istituzionale e richiedere regolarità di esercizio secondo scadenze periodiche, oppure in concomitanza al verificarsi di determinati elementi. Essi sono quindi da tenere distinti da altri che, pur realizzando forme di partecipazione popolare direttamente o indirettamente influenti sulla direzione politica, rimangono affidati all'iniziativa dei singoli o di gruppi e quindi non possono ritenersi coesenziali al suo ordinario svolgimento». Sul punto si vedano altresì U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, 7 ss. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, CEDAM, Padova, 2004.

<sup>159</sup> Sul ruolo dei *Social network* nelle strategie di *Open Government* si faccia riferimento a quanto riportato *infra* nel paragrafo relativo al principio di collaborazione. Tuttavia, per quanto invece attiene ai *Social* nel processo di partecipazione, si vedano C.R. SUNSTEIN, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017 e T. VÖLKER, *Deliberative Democracy in the Age of Social Media*, in C. IGLESIAS KELLER, E. CELESTE (eds), *Future Visions for a Democratic Internet*, in *Revista Publicum*, Special Issue, Vol. 5, n. 2/2019, 73 ss. (in <https://bit.ly/2t4fnjK>), e alla copiosa bibliografia riportata in quest'ultimo contributo.

fra il suddetto principio e la partecipazione (e regolamentazione) delle *lobbies* e dei gruppi di interesse<sup>160</sup>.

Quelli sopra descritti sono solamente alcuni degli elementi che potrebbero rientrare nel grande insieme della partecipazione in senso ampio.

È quindi evidente che procedere a un'analisi così lata del concetto di partecipazione richiederebbe la scrittura di un'opera monografica a più volumi. Di converso, procedere all'analisi della partecipazione al procedimento amministrativo risulterebbe essere un'operazione limitata e solo parzialmente utile alla trattazione. Per queste ragioni, il principio di partecipazione sarà esaminato in alcune delle sue plurime declinazioni che consentono di tratteggiare un resistente *fil rouge* con la trattazione del principio di trasparenza e del principio di collaborazione, anche in un'ottica che sottolinei il percorso legislativo intrapreso dal legislatore.

### III.II. La coesistenza fra bocce per pesci e modelli “ragionati”: il fondamento delle *liaisons non dangereuses* fra trasparenza e partecipazione.

Non è infrequente trovare prove del fatto che, nel corso dei secoli, numerosi scrittori siano dilettrati nell'inventare e raccontare vicende incentrate su legami torbidi e poco chiari, nei quali si riflette il facile rincorrersi e sovrapporsi di sentimenti contrastanti, spesso opposti. Emblematico in proposito il romanzo epistolare *Les liaisons dangereuses* di Choderlos de Laclos<sup>161</sup>. Sebbene la letteratura sia spesso il riflesso di situazioni reali, nel caso in questione fortunatamente non è così. Infatti si è già accennato in precedenza

---

<sup>160</sup> All'argomento è stato dedicato il fascicolo n. 3-4/2018 delle *Istituzioni del federalismo*, con numerosi contributi fra i quali quelli di M. ANGELOSANTE, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, 529 ss.; di L. CAIANIELLO, *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, 571 ss.; di F. MARTINES, *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, 583 ss.; e di C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'Anac*, 605 ss. Sul punto altresì T.E. FROSINI, *Gruppo di pressione*, in M. AINIS (cur.), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma, 2000; R. RAZZANTE, *Lobbies e trasparenza: una regolamentazione possibile? Ipotesi di un modello italiano aperto all'Europa*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2003, p. 383 ss.; P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giur. dell'Economia*, 2/2013; G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 3/2014; R. DE CARIA, *“Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia*, Ledizioni, Milano, 2017; D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *federalismi.it*, n. 24/2017. In una prospettiva comparata A. BITONTI, P. HARRIS (ed.), *Lobbying in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2017.

<sup>161</sup> P. CHODERLOS DE LACLOS, *Les Liaisons dangereuses*, Durand-Neveu, Paris, 1782.

come, nell'ambito del modello *Open Government*, i suoi principi fondanti – vale a dire la trasparenza, la partecipazione e la collaborazione – non siano perfettamente distinguibili l'uno dall'altro: i loro confini non siano (sempre) chiaramente distinguibili e, a volte, l'uno tenda a sovrapporsi all'altro. Questo elemento non costituisce necessariamente un aspetto negativo. Anzi, al contrario, questo può rappresentare un fattore che valorizza l'*Open Government* proprio per la sua capacità di descrivere una realtà sempre più liquida e difficilmente incasellabile all'interno delle statiche categorie concettuali conosciute.

Per quanto ivi di interesse, il legame fra il principio di trasparenza e quello di partecipazione non solo è molto saldo da un punto di vista concettuale, ma rappresenta in un certo qual modo il frutto di una evoluzione teorica – e dunque una relazione per nulla *dangereuse*.

Nel paragrafo precedente è emerso come nell'ordinamento italiano la trasparenza è stata intesa prevalentemente come strumento di controllo sull'amministrazione e come arma per contrastare fenomeni corruttivi. Tuttavia, dal 2016, a questa impostazione ne è stata affiancata un'altra, frutto di una maturazione e di ampliamento di prospettiva dal legislatore, guidato dal tentativo di ricollegare la disciplina italiana al modello riconducibile ai *Freedom of Information Acts*, noti con l'acronimo FOIA.

Un modello nel quale la trasparenza non è più soltanto vista come una forma di controllo, ma come un pungolo, uno stimolo, alla partecipazione dei cittadini all'attività pubblica. La dottrina straniera aveva sviluppato una fantasiosa immagine per delineare la distinzione fra questi due concetti. Da un lato, la trasparenza come controllo poteva essere efficacemente rappresentata come “una boccia per pesci”<sup>162</sup> – di fatto simile alla metafora turatiana della casa di vetro –, nella quale il grado di limpidezza del vetro e dell'acqua non soltanto dipende dalla qualità della disciplina normativa, ma soprattutto dall'impiego della tecnologia: basti pensare anche alla normativa italiana, nella quale gli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali sono resi possibili

---

<sup>162</sup> In questo modo C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 537: «[t]he Obama Administration, as well as most of the organized groups and tech-savvy individuals that advocate open government, have emphasized what could be called fishbowl transparency. The aim is to expand the release of information that can document how government officials actually behave, such as by disclosing meetings held between White House staff and outside groups».

proprio grazie allo sviluppo delle tecnologie digitali. Dall'altro, la trasparenza come impulso alla partecipazione può essere definita come una "trasparenza ragionata", matura<sup>163</sup>. Una trasparenza che consenta ai poteri pubblici, ovvero a coloro i quali sono chiamati a prendere decisioni collettive, di essere in grado di spiegare i motivi che hanno spinto all'adozione di una precisa scelta anziché di un'altra, coinvolgendo di fatto i cittadini. Ma proprio in quanto *ragionata*, questa concezione di trasparenza si basa più sulla maturità dell'ordinamento, e dell'amministrazione pubblica in particolare<sup>164</sup>, e solo marginalmente dall'impiego della tecnologia: «*modern information technology may give us more noise, when what we really need is better music*»<sup>165</sup>.

Avendo menzionato la *maturità* dell'ordinamento giuridico, non si può non considerare come unicamente in un ordinamento maturo, appunto, sia possibile ritrovare una disciplina legislativa che concretizzi queste due visioni del principio di trasparenza. Secondo parte della dottrina, la disciplina italiana introdotta con il d.lgs. n. 33 del 2013 andava nella direzione di una coesistenza fra queste due declinazioni della trasparenza, ma anche nella presa di coscienza della loro diversità<sup>166</sup>. Cionostante, tre anni dopo, entrò in vigore il d.lgs. n. 97 del 2016, che ha rappresentato un notevole tentativo del legislatore di introdurre una normativa che fosse apertamente finalizzata alla promozione della partecipazione dei cittadini. Per fare ciò, il punto di riferimento fu preso dal modello FOIA d'oltre oceano.

Prima di analizzare la disciplina stabilita dal d.lgs. n. 97 del 2016, pare opportuno soffermarsi brevemente sul modello del *Freedom of Information Act*.

### III.III. Il modello del *Freedom of Information Act* e il diritto all'informazione.

*Freedom of Information Act* è una locuzione anglosassone traducibile in italiano in "Legge sulla libertà d'informazione". Essa viene usata normalmente

---

<sup>163</sup> «*But there is another type of transparency, reasoned transparency, that demands that government officials offer explicit explanations for their actions*», C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, cit., 537.

<sup>164</sup> Così anche F. COSTANTINO, voce *Open government*, cit., 278.

<sup>165</sup> C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, cit., 537

<sup>166</sup> Secondo M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, cit., 660, «[s]i tratta di due approcci che rappresentano due facce di una stessa medaglia e sicuramente possono convivere, ma che sono e si rivelano profondamente diversi».



per riferirsi a un modello giuridico di forte apertura della pubblica amministrazione, a vantaggio dei cittadini e dei giornalisti, basato su una legge statunitense, appunto il *Freedom of Information Act* (abbreviato in FOIA), approvata nel 1966 sotto la presidenza di Lyndon B. Johnson.

Il FOIA degli Stati Uniti d'America<sup>167</sup> è la risultante legislativa due *leitmotive* ricorrenti nell'impostazione giuridica anglosassone, prima, e nordamericana dopo, ovvero il *Right to know*, il diritto a conoscere, e il *Freedom of press*, la libertà di stampa. L'approvazione di questa risultante legislativa ha fortemente risentito di alcune famose decisioni della Corte suprema<sup>168</sup> che hanno "preparato il terreno" per un riconoscimento normativo a un diritto soggettivo di conoscere le informazioni – *recte*: i *records* – relative del Governo<sup>169</sup>.

Il FOIA statunitense del 1966 ha rappresentato un cruciale cambio di paradigma nell'amministrazione di quello che, allora, costituiva uno dei due baricentri dello sviluppo e degli equilibri mondiali. Il FOIA statunitense è importante in quanto ha fatto da modello per le diverse normative europee in tema di libertà d'informazione che ad esso si sono ispirate, seppur a considerevole distanza di tempo<sup>170</sup>. Ciononostante, l'affermazione per la quale

---

<sup>167</sup> Sul *Freedom of Information Act* statunitense si faccia riferimento a H.N. FOERSTEL, *Freedom of information and the right to know*, Greenwood press, Westport, Connecticut, 1999, e in italiano a D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, cit.*, in particolare 1021 ss.

<sup>168</sup> A titolo non esaustivo *Gitlow v. New York*, 268 U.S. 652, 653 (1925), *Whitney v. California* 274 U.S. 357 (1927) e *Grosjean v. American Press Association*, 297 U.S. 233 (1936). Relativamente a queste decisioni si rimanda a D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, cit.*, 1022-1024.

<sup>169</sup> «Nella sua versione originaria il FOIA prevedeva peraltro, semplicemente, che ogni persona avesse diritto di richiedere l'accesso ai "record" posseduti dalle agenzie federali, salvo che si trattasse di documenti o dati la cui divulgazione fosse esclusa in ragione di uno dei nove motivi di esenzione previsti dal FOIA stesso o di una delle tre speciali clausole di esenzione previste in favore di FBI e forze di sicurezza federali. Non erano previsti né termini per rispondere alle richieste di accesso, né sanzioni per il caso di violazione della relativa disciplina. Sicché, nella prassi, molte agenzie federali opponevano ritardi paralizzanti alle richieste di accesso e, dal momento che non erano posti limiti alla possibilità di un accesso solo a pagamento ai record, imponevano altresì il pagamento di importi elevati come strumento per scoraggiare i richiedenti», D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, cit.*, 1025.

<sup>170</sup> Come rilevato correttamente dalla dottrina, «[n]orme ispirate al modello Freedom of Information Act sono state dunque adottate nell'ultimo decennio in Europa: il Regno Unito ha provveduto nel 2000, le istituzioni dell'Unione europea nel 2001, la Germania nel 2006. Ma leggi sul "Foia" sono ormai correntemente presenti nei paesi europei, anche di recente ingresso nell'Unione. Una proliferazione e circolazione del modello, dunque, che si realizza soprattutto nel corso dell'ultimo ventennio, con la conseguenza che la presenza di una disciplina di *freedom of information* è oggi la norma nell'ambito dei paesi Ocse (anche in paesi tutt'altro che aperti e trasparenti, va detto anche per non sopravvalutare e sovraccaricare l'istituto)», E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione, cit.*, 593. Per

il FOIA statunitense costituisce *il* modello di legislazione in tema di libertà d'informazione<sup>171</sup> è soltanto parzialmente corretto. Esso è stato visto come *il* modello, ma in realtà è *uno* dei modelli: nella storia vi sono state discipline precedenti anche di secoli sul rapporto fra informazioni e libertà. Infatti, il primo atto legislativo in questo campo è costituito da un editto del sovrano svedese Adolfo Federico, l'*Ordinanza di Sua Maestà sulla libertà di scrittura e di stampa* del 1766<sup>172</sup>, la cui stesura ha risentito fortemente del pensiero del massimo esponente del liberalismo classico dei Paesi scandinavi, Anders

---

una disamina puntuale delle varie discipline europee in materia di libertà d'informazione e di diritto all'informazione (nei termini cui *infra*) si vedano H. KRANENBORG, W. VOERMANS, *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, European Law Publishing, Groningen, 2006; M. SAVINO, *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, OECD-Sigma, 2010; R. TARCHI, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 141 ss.; G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (cur.), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015, 163 ss.; V. L. LEMIEUX, S. E. TRAPNELL, *Public Access to Information for Development - A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, 2016; H.J. BLAKE, R. PERLINGEIRO (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, *cit.*

<sup>171</sup> Come rilevato dalla dottrina, le «leggi sul “Foia” sono ormai correntemente presenti nei paesi europei, anche di recente ingresso nell'Unione: ad esempio, in Portogallo (1993), in Repubblica Ceca (1999), in Estonia (2000), in Polonia (2001), in Romania (2001), in Slovenia (2003), in Irlanda (1998), in altri ancora fino alla recente legislazione spagnola (del dicembre 2013). Una proliferazione e circolazione del modello, dunque, che si realizza soprattutto nel corso dell'ultimo ventennio, con la conseguenza che la presenza di una disciplina di *freedom of information* è oggi la norma nell'ambito dei paesi Ocse (anche in paesi tutt'altro che aperti e trasparenti, va detto anche per non sopravvalutare e sovraccaricare l'istituto)», Come sottolineato da E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, *cit.*, 3,

<sup>172</sup> L'editto è consultabile in lingua italiana in E. BIANCO (cur.), *Peter Forsskål. Pensieri sulla libertà civile [1759] (con l'Editto sulla libertà di stampa del 1766 di Adolfo Federico Re di Svezia)*, Liberilibri, Macerata, 2012.

Chydenius<sup>173</sup>. E questa disciplina, con parziali modifiche, è ancora presente oggi nel tessuto costituzionale svedese<sup>174</sup>.

Quest'ultimo rilievo permette di interrogarsi sulla natura dell'oggetto dei veri modelli FOIA, ovvero dell'informazione: deve essere intesa come "libertà" o come "diritto"? Ci si trova innanzi alla "libertà d'informazione" o al "diritto all'informazione"?

A parere di chi scrive, pare più corretto far riferimento al concetto di "diritto all'informazione", anche per marcare la differenza temporale fra i due concetti, dato che quello di "libertà" ha implicitamente una valenza liberal-

---

<sup>173</sup> Secondo parte della dottrina straniera, Chydenius aveva elaborato il proprio pensiero sulla libertà di stampa partendo da alcuni suoi studi che aveva compiuto sulla condizione della stampa in Cina, e che principalmente sono raccolti nel suo *Rapporto sulla libertà di stampa in Cina* del 1766 (*Berättelse Om Chinesiska Skrif-Fribeten, Öfversatt af Danskän*. Stoccolma 1766, consultabile nella sua versione originale scansionata in <https://bit.ly/2YrxZo2>). In questo modo, ad esempio, J. M. ACKERMAN, I. E. SANDOVAL-BALLESTEROS, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Admin. Law Rev.*, 85/2006, 88, «[t]he principal sponsor of this law, clergyman and Congressman Anders Chydenius, had been inspired by Chinese practice. According to Chydenius, China was "the model country of the freedom of the press" and set the example for other nations to follow. This scholarpolitician also admired the Chinese institution of the Imperial Censorate, which was "an institution founded in humanist Confucian philosophy [whose] main roles were to scrutinize the government and its officials and to expose misgovernance, bureaucratic inefficiencies, and official corruption." He was particularly impressed by the fact that Chinese emperors were expected to "admit their own imperfection as a proof for their love of the truth and in fear of ignorance and darkness." The origins of government accountability are not in the West, but in the East at the high point of the Ch'ing Dynasty». In ogni caso, sull'influsso del pensiero di Chydenius sull'editto di Adolfo Federico di Svezia si faccia riferimento a J. MUSTONEN (cur.), *The World's First Freedom of Information Act: Andres Chydenius' Legacy Today*, Kokkola, 2006.

<sup>174</sup> In tal senso S. BATTINI, B.G. MATTARELLA, A. SANDULLI, *Il procedimento*, in G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato, cit.*, 161: questa legge del Re svedese Adolfo Federico «venne sospesa nel 1772, a seguito del ritorno della monarchia assoluta, ma fu reintrodotta nel 1812 ed è ancora oggi in vigore (sia pur con integrazioni e modifiche) e, anzi, è considerata parte della carta costituzionale».

ottocentesca. Di questo parere è anche la dottrina italiana più recente<sup>175</sup>, sebbene in precedenza vedesse tale diritto come libertà d'informazione<sup>176</sup>.

Per diritto all'informazione, che a livello internazionale è noto come *Right to information*, si intende l'insieme di quattro "sfaccettature": il diritto di cercare le informazioni, il diritto di ricevere le informazioni, il diritto a informare e il diritto a essere informato<sup>177</sup>. In particolare, per essere più precisi, per diritto all'informazione si intende la pretesa giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento a conoscere e a ottenere le informazioni di cui dispone la pubblica amministrazione.

Se il nocciolo del significato del diritto all'informazione è abbastanza chiaro anche a coloro i quali non sono avvezzi allo studio del diritto, vi sono dei caratteri controversi insiti in questo concetto.

---

<sup>175</sup> È di questo avviso, *ex multis*, G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 875-876, il quale, riferendosi al *diritto all'informazione amministrativa*, sostiene che «[c]om'è noto la nostra Costituzione si cura esclusivamente del profilo attivo della libertà di espressione, trascurando o comunque affidando all'opera degli interpreti l'affermazione di uno speculare *diritto passivo di essere informati* (o riflessivo di informarsi). A dispetto dell'impostazione monodimensionale [...] questo ulteriore profilo del diritto di informazione merita una protezione altrettanto forte di quello attivo: in proposito basti pensare che la libera formazione dell'opinione pubblica, da cui dipende direttamente il corretto funzionamento dell'intero sistema democratico, impone il riconoscimento da parte dell'ordinamento - sia sul piano concettuale sia su quello del diritto positivo - della pretesa a ricevere informazioni, a conoscere quante più idee, opinioni e informazioni sia possibile, in modo da favorire il sorgere nei cittadini di una coscienza critica e di un'opinione consapevole. [...] [L]'esistenza di un diritto *all'informazione amministrativa* rappresenta un'importante garanzia per il funzionamento delle istituzioni democratiche, visto che il dovere informativo dei pubblici poteri è espressione diretta della *sovranità popolare*». L'argomento è stato approfondito dallo stesso autore anche in una recente monografia intitolata *Le regole dell'informazione. L'era della post-modernità*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>176</sup> Così ad esempio A. LOIODICE, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971, 474 e 491 ss.

<sup>177</sup> La dottrina straniera ha dedicato copiosi studi al tema del diritto all'informazione, sia quella d'oltre oceano sia quella europea. Tuttavia non è sempre agevole trovare una definizione chiara ma compiuta di che cosa fosse, sul piano giuridico, il diritto all'informazione. Ciononostante, uno studioso messicano ha delineato una definizione che riassume chiaramente il cuore del diritto all'informazione: «[d]e la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental: A) El derecho a atraerse información. B) El derecho a informar, y C) El derecho a ser informado. A) El derecho a atraerse información incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla. B) El derecho a informar incluye las a) libertades de expresión y de imprenta y, b) el de onstitución de sociedades y empresas informativas. C) El derecho a ser informado incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna», E. VILLANUEVA, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Nacional Autónoma de México, Città del Messico, 2003, XVII.

Se, ad esempio, si fa riferimento alla *Stufenbautheorie*<sup>178</sup>, si nota innanzitutto come il diritto all'informazione non abbia una collocazione omogenea nei vari ordinamenti giuridici nella piramide delle fonti giuridiche: vi sono Stati in cui il diritto all'informazione viene stabilito sul piano costituzionale, come la Svezia (nei termini riportati alla nota 174) e l'Estonia<sup>179</sup>; e altri che, invece, disciplinano il diritto all'informazione soltanto a livello legislativo, come viene in Italia in riferimento ai differenti diritti di accesso, posto che in Costituzione, come noto, non vi è un riferimento esplicito a esso, essendoci unicamente il diritto di manifestare il proprio pensiero ai sensi dell'art. 21 Cost.<sup>180</sup> – al quale una parte della dottrina ricollega

---

<sup>178</sup> Il riferimento è alla “teoria della struttura a gradini”, elaborata dal pensiero di Hans Kelsen ed espresso in particolare in *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlino, 1925, prima, e ripreso successivamente in *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*. Deuticke, Lipsia/Vienna 1934. In italiano si vedano *La dottrina pura del diritto. Saggio introduttivo e traduzione* di Mario G. Losano, Einaudi, Torino, 1966 (che però si riferisce all'edizione di *Reine Rechtslehre* pubblicata da Kelsen nel 1960: come già riportato nel primo capitolo, quest'opera di Losano è la pubblicazione di un lavoro di traduzione affidatogli anni prima, quando ancora era uno studente universitario del secondo anno, da Norberto Bobbio. A riguardo si rimanda altresì a N. BERSIER LADAVAC (cur.), *Con esattezza kelseniana. Precisazioni sulla Dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, Giuffrè, Milano, 2003) e *Dottrina generale dello Stato*, a cura di Joerg Luther ed Enrico Daly, Giuffrè, Milano, 2013.

<sup>179</sup> Cfr. art. 44 della Costituzione della Repubblica di Estonia (*Eesti Vabariigi põhiseadus*): «1. Ogni individuo ha il diritto di ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico. 2. Tutti gli enti statali, le amministrazioni locali e i loro funzionari hanno il dovere di fornire informazioni riguardanti le loro attività, in base ai modi previsti dalla legge, a ogni cittadino estone che ne faccia richiesta, ad eccezioni delle informazioni la cui diffusione è vietata dalla legge e quelle destinate esclusivamente per uso interno all'amministrazione. 3. Ciascun cittadino estone ha il diritto di accesso alle informazioni riguardanti la propria persona che siano in possesso di enti statali e amministrazioni locali e siano collocate in archivi pubblici e locali, nei modi previsti dalla legge. Tale diritto può essere limitato, con le modalità previste dalla legge, al fine di proteggere i diritti e le libertà altrui o la riservatezza sull'origine familiare di un bambino, nonché al fine di prevenire la commissione di reati, di arrestarne l'autore o accertare la verità in un procedimento penale. 4. I cittadini stranieri e le persone apolide che si trovino in Estonia hanno i medesimi diritti cui ai commi due e tre di tale articolo dei cittadini estoni, se non diversamente previsto dalla legge». Il testo vigente della Costituzione estone è consultabile, in nelle lingue inglese ed estone, sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Estonia (*Riigi Teataja*) all'indirizzo <https://bit.ly/2NwLgL5>. In argomento è si veda, prima degli emendamenti apportati nel 2015, M. MAZZA, *La Costituzione dell'Estonia (1992)*, in M. GANINO (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2013, 47 ss.; mentre fra la dottrina estone si faccia riferimento a, AA.VV., *Eesti vabariigi põhiseadus – Kommenteeritud Väljaanne (Costituzione della Repubblica di Estonia – Edizione commentata)*, Juura, 2012; M. ERNITS, *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (Diritti costituzionali, democrazia e stato di diritto)*, Tartu University Press, 2011; T. ANNUS, *Riigiõigus (La costituzione)*, Juura, 2006; R. MARUSTE, *Konstitutsionalism. Ning põhiõiguste ja – Vabaduste kaitse (Costituzionalismo. I diritti e le libertà fondamentali)*, Juura, 2004. Per quanto invece attiene all'ordinamento giuridico dell'Estonia in generale, in lingua inglese, si vedano R. NARITS, *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, Juridica International, VII/2002 e M. KIVIORG, *Religion and Law in Estonia*, II ed., Wolters Kluwer, 2016, 12 ss. Per una comparazione della concezione del diritto all'informazione fra Italia ed Estonia sia consentito il riferimento a S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Dir. econ.*, n. 2/2019, 543 ss.

<sup>180</sup> Interessante la ricostruzione della *voluntas* del Costituente nell'inserimento in Costituzione dell'art. 2 delineata da P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino,

interpretativamente il diritto all'informazione<sup>181</sup>. E questo aspetto è anche un po' il riflesso di una visione eterogenea di questo diritto da parte dei trattati internazionali, sia dell'interpretazione dottrinale.

Per quanto concerne i trattati internazionali – sebbene il diritto all'informazione non venga inteso come diritto a sé ma come un corollario di altri diritti – è possibile rilevare due grandi interpretazioni. Da un lato, confrontando le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>182</sup>, e del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>183</sup>, e della Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>184</sup>,

---

Bologna, 2013, 18-19: «[l]a genesi dell'art. 21 della Costituzione [...] esprime il tentativo operato dai costituenti di combinare insieme [...] due diverse impostazioni: l'una, più tradizionale, legata a una concezione dei diritti, intesi come libertà negative; l'altra, attenta invece a coglierne anche la dimensione attiva, di strumenti di partecipazione ad una compiuta realizzazione del sistema democratico. Se nella prima impostazione è essenzialmente il rapporto tra apparato repressivo dei poteri pubblici e singolo titolare del diritto di libertà ad essere al centro dell'attenzione, nella seconda l'attenzione si sposta su un rapporto più complesso e articolato, che si arricchisce di un nuovo soggetto: il destinatario delle manifestazioni del pensiero altrui. Un rapporto, quest'ultimo, che vede assegnato allo Stato il compito di garantire le condizioni generali per la più ampia e piena realizzazione della libertà di espressione da parte dei singoli, ma anche quello di garantire a tutti i cittadini il diritto di avere un'informazione il più possibile completa ed imparziale, contribuendo così ad elevare il tasso di democraticità del sistema attraverso una partecipazione consapevole alla vita dello stesso».

<sup>181</sup> In tal senso, occorre sottolineare quanto scritto da G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 876, secondo il quale «[n]el nostro ordinamento, il vuoto costituzionale in tema di libertà passiva (e riflessiva) di informazione finisce per scaricare l'intera problematica sugli interpreti, alla cui opera ricostruttiva è affidata in ultima istanza la possibilità di un riconoscimento di questo diritto fondamentale. Per quanto concerne la libertà di ricevere informazioni da altri diffuse, l'opinione prevalente ritiene che essa goda direttamente delle garanzie di cui all'art. 21, comma 1, Cost., dal momento che, se non potesse predicarsi la libertà di ricevere, verrebbe logicamente ridotta anche la libertà di diffondere informazioni tra gli interessati».

<sup>182</sup> Cfr. art. 10 co. 1 CEDU: «[o]gni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. [...]». In argomento A. CARDONE, M. OETHEIMER, *Art. 10 – Libertà di espressione*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (cur.), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, 397 ss. Fra la copiosa dottrina straniera, in riferimento alla CEDU si vedano, *ex multis*, Y. ARAI, *Article 10: Freedom of Expression*, in D. J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES, C.M. BUCKLEY, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, III ed., Oxford University Press, 2014, 613 ss.

<sup>183</sup> Cfr. art. 19 co. 2: «[o]gni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta». Sul punto L. PINESCHI, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in L. PINESCHI (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2015, 78 ss. Sul piano internazionale invece S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 590 ss.

<sup>184</sup> Cfr. art. 19 DUDU: «[o]gni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere». Sul punto

risulta che il diritto all'informazione viene inteso nella sua doppia sfaccettatura di diritto di espressione e di diritto di opinione. Dall'altro lato, al contrario, si assiste a un collegamento con il diritto a una buona amministrazione e al diritto di accesso ai dati e alle informazioni delle amministrazioni, come emerge dall'analisi delle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>185</sup>, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>186</sup> e della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali.

Neppure la dottrina trova concordanza in proposito. Infatti è presente una frattura concettuale che la divide due filoni interpretativi distinti sul tema di quale sia la natura profonda del diritto all'informazione. Da una parte vi è quello minoritario<sup>187</sup> che sostiene che il diritto all'informazione rientrerebbe

---

L. PINESCHI, *La dichiarazione universale dei diritti umani*, in L. PINESCHI (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi, cit.*, 67 ss. A livello internazionale invece si veda W.A. SCHABAS (cur.), *The Universal Declaration of Human Rights. The Travaux Préparatoires*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

<sup>185</sup> Cfr. artt. 41 e 42. Il primo stabilisce che «1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: [...] b) il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale». L'altro invece afferma che «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto». In argomento si veda P. PIVA, *Commento Art. 41* e S. NINATTI, *Commento Art. 42*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffè, Milano, 2017, 753 ss. e 780 ss. A livello internazionale invece D. CURTIN, J. MENDES, *Article 42 – Right of Access to Documents*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publish., Londra, 2014, 1070 ss.

<sup>186</sup> Cfr. art. 15 co. 1 e 3 TFUE: «1. Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile. [...]. 3. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma. La Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitano funzioni amministrative. Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma». Sul punto M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Legal Framework and Regional Policies*, 2011, 1 ss. A livello internazionale invece la recente opera M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

<sup>187</sup> Colui il quale è considerato il primo teorizzatore del diritto all'informazione inteso come diritto umano fondamentale è stato il giurista srilankese C. G. WEERAMANTRY, *Access to Information: A New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law* 99/1994.

nella categoria dei diritti umani fondamentali, poiché costituirebbe la crasi o la precondizione per l'esercizio di altri diritti umani fondamentali "tipici", come ad esempio il diritto di espressione<sup>188</sup>, e più in generale dei diritti di carattere politico<sup>189</sup> – con un legame marcato con il diritto di proprietà<sup>190</sup>. Dall'altra, invece, vi è il filone maggioritario secondo il quale il diritto all'informazione non sarebbe un diritto umano in sé, ma soltanto un corollario di ulteriori principi costituzionalmente tutelati, come il buon andamento dell'amministrazione e il diritto di accesso<sup>191</sup>.

Quanto scritto fino a qui, come la dottrina non ha mancato di sottolineare<sup>192</sup>, pone la disciplina italiana nella scia dell'impostazione europea,

---

La sua teoria è stata accolta e condivisa in particolare dalla dottrina inglese statunitense, fra cui S. SEDLEY, *Information as a Human Right*, in J. BEATSON, Y. CRIPPS (cur.), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, Oxford University Press, 2000; T. MENDEL, *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, in *Comparative Media Law Journal*, n. 1/2003, 39 ss.; R. PELED, Y. RABIN, *The Constitutional Right to Information*, in *Columbia Human Rights Law Review*, n. 42/2011, 357 ss.; C. A. BISHOP, *Access to Information as Human Right*, LFB Scholarly Pub., 2012; M. McDONAGH, *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 13, 1/2013, 25 ss.

<sup>188</sup> In questo senso, ad esempio, A. YANNOUKAKOU, I. ARAKA, *Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 147/2014, 334, secondo i quali «[t]he right to information springs from the right to expression under the notion that in order for an individual to be able to freely express ideas, opinions and thoughts, it should be able to freely formulate them, hence to be very well informed. Especially government information is being collected for the benefit of the public, and not for the benefit of public organisations themselves, and it constitutes the basis of a democratic regime». In questo senso anche T. MENDEL, *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, cit., 41, «[t]he primary human rights or constitutional source of the right to freedom of information is the fundamental right to freedom of expression, which includes the right to seek, receive and impart information and idea, although some constitutions also provide separate, specific protection for it. In a more general sense, it can also be derived from the recognition that democracy, and indeed the whole system for protection of human rights, cannot function properly without freedom of information. In that sense, it is a foundational human right, upon which others rights depends».

<sup>189</sup> Chiari, *ex multis*, R. PELED, Y. RABIN, *The Constitutional Right to Information*, cit., 360: «[t]his right represents, in effect, an initial condition for the public's participation in the democratic game. Indeed, access to information is central to the proper functioning of a democratic regime. [...] [T]he right to information is a precondition for the exercise of procedural political rights, such as the freedom of expression».

<sup>190</sup> Il diritto all'informazione può essere considerato una componente del diritto di proprietà, qualora si considerasse i dati e le informazioni in possesso delle amministrazioni statali come proprietà del singolo cittadino e, in forma aggregata, della cittadinanza. In proposito si veda quanto scritto da R. PELED, Y. RABIN, *The Constitutional Right to Information*, cit., 365: «[t]he proprietary justification states that information held by public authorities is, in fact, the property of a state's citizens and residents. As such, citizens and residents are meant to enjoy free access to it. [...] The justification for imposing limitations on owners' access to some of their property — in this case, limitations on the public's access to information — should emanate only from the need to protect the interests of other owners, that is, other members of the general public», Sul punto si tornerà in relazione al tema del riuso dell'informazione pubblica.

<sup>191</sup> In questo filone rientra (quasi) *in toto* la dottrina italiana, già citata precedentemente e che sarà citata *infra*. Si faccia dunque riferimento alle note a piè di pagina.

<sup>192</sup> In questo modo, ad esempio, S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 77: «[a]nche nell'ordinamento dell'Unione Europea [...] il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva [...] ma risponde a un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione diventando strumento di controllo sull'operato



in un percorso nel quale il legislatore italiano ha abilmente intrecciato il diritto all'informazione con il diritto di accesso, inizialmente in ottica difensiva – con il diritto di accesso documentale – poi in quella di controllo sull'attività dell'amministrazione – con l'accesso civico – e, infine, in quella della partecipazione – con l'accesso civico generalizzato.

III.IV. L'accesso civico generalizzato, ovvero l'italica via al FOIA, come strumento di impulso alla partecipazione.

Nel paragrafo precedente si è ricostruita l'evoluzione del diritto di accesso così come delineata dal legislatore italiano, a partire dal 1990 con l'approvazione della legge sul procedimento e della disciplina relativa all'accesso documentale, per giungere al 2013 con l'entrata in vigore della normativa sull'accesso civico così come regolato dal d.lgs. n. 33.

L'accesso è stato visto inizialmente come uno strumento puntato al raggiungimento della trasparenza ma poi, a livello concreto, ha finito per rivelarsi un mezzo di difesa *sostanzialmente* individuale nei confronti dell'amministrazione. Con il trascorrere degli anni, e con il crescente sviluppo della tecnologia, la disciplina normativa ha posto in primo piano una serie di obblighi, a carico delle amministrazioni, relativi alla pubblicazione di determinati documenti e informazioni sui propri siti istituzionali. In tal modo il legislatore ha modellato un nuovo tipo di accesso, denominato *civico*, attraverso il quale chiunque poteva controllare l'operato della pubblica amministrazione a fini, dunque, anticorrottivi. E in questo percorso evolutivo nel 2016 si inserisce un ulteriore *step*: il diritto di accesso generalizzato.

Come noto, nel 2015 viene approvata la c.d. legge Madia, la l. n. 124 del 2015 che, come si intuisce dalla rubrica – *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* – era stata posta in essere con l'intento di riformare complessivamente la disciplina generale della pubblica amministrazione<sup>193</sup>. Il testo della l. n. 124 del 2015 conteneva una norma<sup>194</sup> che

---

dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile».

<sup>193</sup> Relativamente alla legge n. 124 del 2015 si veda, in particolare, B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma. Commento a l. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2015, 621 ss.

<sup>194</sup> Cfr. art. 7 l. n. 124 del 2015.

prevedeva una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo che revisionasse e semplificasse la normativa della trasparenza così come stabilita dal d.lgs. n. 33 del 2013. Per questa ragione, l'anno successivo entrò in vigore il d.lgs. n. 97 del 2016<sup>195</sup>.

Il d.lgs. n. 97 conteneva una importante disciplina modificativa del c.d. decreto trasparenza, adempiendo appieno all'intenzione del legislatore. Non soltanto vennero effettuate modifiche formali, come può emergere dalla sostituzione della rubrica del d.lgs. n. 33 del 2013 – ora *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni* –, ma gli emendamenti ebbero soprattutto una forte rilevanza sostanziale, sviluppandosi principalmente due direzioni. Da un lato, porre in essere una normativa italiana ispirata ai modelli di *Freedom of Information Act*<sup>196</sup> in cui l'accessibilità alle informazioni fosse

---

<sup>195</sup> Per quanto attiene a questa normativa si faccia riferimento a G. GARDINI, M. MAGRI (cur.), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019, oltre alla dottrina citata precedentemente, come E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit.; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, cit.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit.; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, cit.; B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, cit.; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit.; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, cit.; si vedano altresì A. CORRADO, *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale possibile tutela processuale?*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2017; C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *federalismi.it*, n. 5/2018; F. DURANTE, *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 7 marzo 2018; I. PIAZZA, *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 645 ss.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 452 ss.; A. MOLITERNI, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 577 ss.; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.; M. DE ROSA, B. NERI, *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 793 ss.; M. FILICE, *I limiti dell'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 861 ss. Per i profili relativi alla rapporto con la riservatezza si vedano invece C. DEODATO, *La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*, in *giustizia-amministrativa.it* e D.U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *federalismi.it*, n. 10/2018.

<sup>196</sup> Di questo parere anche parte della dottrina, fra cui E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., 588, secondo il quale «con il decreto legislativo n. 97 del 2016, il Governo, attuando la delega della legge "Madia", ha dunque introdotto nel nostro ordinamento un nuovo diritto a conoscere: un diritto dichiaratamente riconducibile ai paradigmi della libertà di informazione e, quindi, al modello del *freedom of information*»; nello stesso modo anche M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 593-594: «[f]allito il tentativo di impiantare il germe della trasparenza a colpi di obblighi di pubblicazione – tentativo culminato nell'adozione del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 [...] l'Italia si è allineata al c.d. modello FOIA, largamente prevalente in Europa e in altri

concretamente “totale”, al contrario delle precedenti “declamazioni di principio” già presenti, ad esempio, nel testo del d.lgs. n. 150 del 2009<sup>197</sup>. Dall’altro, invece, ripensare e superare l’istituto del diritto di accesso civico.

La sintesi di queste due punti venne trovata con l’introduzione di un nuovo istituto, noto come diritto di accesso civico generalizzato<sup>198</sup>, effettuata dal legislatore nella medesima disposizione, l’art. 5 d.lgs. n. 33 del 2013, in cui in precedenza era collocata la disciplina dell’accesso civico – aspetto che la dottrina non ha mancato di evidenziare come possibile fonte di confusione fra i due distinti accessi<sup>199</sup>. In particolare, posto che la norma sul diritto di accesso civico non è stata emendata, il d.lgs. n. 97 del 2016 ha modificato il capoverso dell’art. 5 del decreto trasparenza affermando il diritto di chiunque di accedere anche a quei dati e a quei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni che non rientrano fra quelli che la disciplina dell’accesso civico ricomprende fra quelli oggetto di pubblicazione<sup>200</sup>. E ciò con il preciso intento di perseguire un’ampia promozione della partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico.

È proprio questo obiettivo, che si somma e si mescola a quello precedente e “tradizionale” di controllo sull’attività dell’amministrazione e sull’impiego di risorse finanziarie pubbliche, a caratterizzare e a distinguere questo accesso da quello civico. Con questa nuova disciplina, l’accesso non è più relegato nel rigido recinto degli obblighi di pubblicazione imposti dal legislatore, ma è per l’appunto *generalizzato*, è esteso ad ogni ambito, anche a quelli che in base alla disciplina del d.lgs. n. 33 del 2013 erano esclusi.

---

ordinamenti liberal-democratici, oltre che nell’Unione europea e in altre organizzazioni internazionali».

<sup>197</sup> A riguardo si faccia riferimento a quanto riportato nel paragrafo precedente.

<sup>198</sup> Relativamente agli aspetti bibliografici di questo istituto si rimanda alla nota 195 di questo capitolo.

<sup>199</sup> In tal senso G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell’arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 6, secondo il quale «la scelta legislativa di utilizzare il *nomen iuris* di “accesso civico” per entrambi questi istituti può generare molta confusione, e la soluzione di disciplinarli congiuntamente, all’interno del medesimo articolo di legge, rischia di creare un pasticcio nel pasticcio».

<sup>200</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016: «[a]llo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall’articolo 5-bis».

Tuttavia, il testo del decreto trasparenza, così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, non fa alcuna chiara distinzione fra l'accesso civico "originale" e quello generalizzato: il termine generalizzato non compare affatto nelle sue disposizioni. *Rebus sic stantibus*, risulta dunque onere dell'interprete ricostruire le due distinte discipline; e la mancanza di *nomina iuris* distintivi si è sommata alla predetta confusa collocazione della nuova disciplina generando ulteriore confusione, al punto che è stato affermato che «dal pasticcio siamo passati all'alta pasticceria»<sup>201</sup>. Da una parte, infatti, i primi commentatori utilizzarono la locuzione di accesso civico "improprio" per riferirsi alla novità legislativa<sup>202</sup>. Dall'altra, invece, le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013* dell'Autorità Nazionale Anticorruzione attribuirono a questo nuovo accesso l'aggettivo "generalizzato", senza alcuna precisazione in merito a tale scelta, dando quasi per naturale che fosse da chiamarsi così<sup>203</sup>. Questa impostazione, che poco più tardi venne ribadita con l'approvazione delle *Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016* della medesima Autorità<sup>204</sup>, fu accolta positivamente da un parte della dottrina: l'istituto introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016 iniziò a essere in tal modo denominato accesso civico generalizzato<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 8.

<sup>202</sup> In tal senso uno dei primi esponenti della dottrina è stato B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, cit., nonostante altra parte della dottrina criticò questa denominazione: cfr. G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., infra.

<sup>203</sup> Cfr. tali *Linee guida* (Delibera ANAC n. 1309 del 2016), art. 1: «Di seguito si riportano alcune definizioni utili ai fini delle presenti Linee Guida. Il d.lgs. 33/2013, come modificato dal d.lgs. 97/2016, è di seguito definito "decreto trasparenza". Per "accesso documentale" si intende l'accesso disciplinato dal capo V della legge 241/1990. Per "accesso civico" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza, ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione. Per "accesso generalizzato" si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza». Queste linee guida sono consultabili all'url <https://bit.ly/2NVZC82>.

<sup>204</sup> Cfr. le *Linee guida* (Delibera ANAC n. 1310 del 2016), p. 4. Le linee guida sono consultabili all'indirizzo <https://bit.ly/2Lm91Ua>.

<sup>205</sup> «Definire accesso civico proprio quello introdotto originariamente dal decreto 33/13, per garantire l'esecuzione forzata degli obblighi di pubblicazione, e accesso civico improprio quello introdotto dal recente decreto 97/16, strumentale al diritto di essere informato del cittadino, non aggiunge molto alla comprensione di due istituti. Anzi. Senza trascurare che, a rigore, accesso civico proprio dovrebbe semmai essere definito quello che mira a soddisfare il diritto di ogni cittadino all'informazione (o modello F.O.I.A.), visto che il rimedio alla mancata ottemperanza degli obblighi di pubblicazione consegnato nelle mani dei cittadini dal d.lgs. 33/13, ha ben poco dell'accesso civico. Molto meglio dunque seguire le linee guida Anac, su questo punto, che propongono di denominare "accesso civico" semplice quello strumentale

D'altronde, l'aggettivo "generalizzato" descrive bene la natura di questo tipo di accesso: poiché, come visto, la *ratio* di questo istituto è promuovere la partecipazione, per il suo esercizio non è richiesta né la dimostrazione di un interesse giuridico qualificato<sup>206</sup>; e tanto meno è necessaria la motivazione della relativa richiesta, esattamente come avviene per l'accesso civico. Tuttavia, quello generalizzato si distingue da quest'ultimo in particolare per due fondamentali aspetti, oltre alla *ratio* cui *supra*: per l'oggetto e per l'ambito di applicazione.

Per quanto attiene all'oggetto, nell'accesso civico vengono ricompresi documenti, informazioni e dati<sup>207</sup>; in quello generalizzato il legislatore sopprime il riferimento alle informazioni, mantenendo quello ai dati e ai documenti<sup>208</sup>. Se si considera, tuttavia, la notevole differenza che intercorre fra dati e documenti, in quanto il dato è un elemento originario, mentre l'informazione è il prodotto dell'elaborazione del dato<sup>209</sup>, risulta dunque dalla norma che l'ambito dell'accesso civico generalizzato è più ristretto di quello civico.

La dottrina ha evidenziato come né il testo originario del d.lgs. n. 33 del 2013 né quello del d.lgs. n. 97 del 2016 contengono una norma che definisca che cosa si debba intendere per "dato" o per "informazione" – la definizione di "documento" invece la si può ricavare da altre discipline –; pertanto è stato

---

all'ottemperanza degli obblighi di pubblicazione, e "accesso civico generalizzato" quello volto a realizzare il diritto di essere informati dei cittadini. Ma è una soluzione di ripiego, occorreva agire a monte, non a valle del problema», G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 8.

<sup>206</sup> Cfr. art. 5 co. 3 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016: «L'esercizio del diritto di cui ai commi 1 [accesso civico] e 2 [accesso civico generalizzato] non è sottoposto ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente. L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione [...]».

<sup>207</sup> Cfr. art. 5 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016: «L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione».

<sup>208</sup> Cfr. art. 5 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016, *supra* nota 200.

<sup>209</sup> Dunque per descrivere la realtà è necessario partire dal dato, ma per comprenderla occorre elaborare tale dato e giungere a una informazione. In questo senso anche la dottrina: «a differenza dei documenti e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni che, ad avviso di chi scrive, potrebbero essere immaginati come elementi statici, le informazioni possono essere assimilate ad elementi dinamici in quanto rappresentano il risultato di una necessaria attività di elaborazione di dati già in possesso della pubblica amministrazione e sono suscettibili di mutare nel loro contenuto proprio in conseguenza del mutamento dei dati o di una parte di dati». A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *federalismi.it*, n. 12/2017, 9.

sostenuto che ciò non si tradurrebbe necessariamente in una compressione dell'ambito d'azione dell'accesso civico generalizzato, mancando una definizione giuridica di questi termini<sup>210</sup>. Sul punto, però, è necessario precisare come oggi le discipline normative, specialmente quelle che intersecano materie non strettamente giuridiche, impieghino termini e concetti extra giuridici che hanno una definizione *diffusa*. Si pensi al concetto di ICT, ovvero di *Information and Communication Technology*, di cui si è già scritto nel primo capitolo: anche se non vi è una definizione di che cosa possa rientrare precisamente nelle ICT, è fuor di dubbio che il concetto trova una sua comprensione anche ai non addetti ai lavori, i quali sono bene in grado di ricomprendervi un portale e di non ricomprendervi un libro. Parimenti, per chi scrive, il fatto che il nuovo testo del decreto non contenga una definizione giuridica di “dato” o di “informazione” non significa che non sia possibile tenere conto della profonda distinzione che c'è fra questi due concetti. È vero che la presenza di definizioni giuridiche permette di delinearne i confini con più sicurezza e certezza, ma la sua assenza non significa che i due concetti possano essere sovrapposti in quanto non definiti.

Relativamente all'ambito applicativo dell'accesso civico generalizzato, è qui che si comprende la scelta di averlo chiamato “generalizzato”. Infatti, il d.lgs. n. 97 del 2016 ha sottratto l'accesso civico generalizzato alla logica degli obblighi di pubblicazione sui siti istituzionali, stabili *ex lege* ed *ex ante* dal legislatore: soltanto ciò che era all'interno delle previsioni legislative poteva essere pubblicato, mentre tutto ciò che non vi rientrava ne era escluso. Da un modello di trasparenza “proattiva” si è passati a un modello “reattivo”<sup>211</sup>.

La novella del decreto trasparenza ha previsto che «chiunque» possa sostanzialmente richiedere tutto, anche quei documenti e quei dati che rientrano negli obblighi imposti dalla disciplina dell'accesso civico. Ora è

---

<sup>210</sup> Così G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 4: «[l']oggetto di conoscenza cambia leggermente rispetto all'accesso civico proprio (non sono menzionate le informazioni), ma non è né grave né chiaro cosa ciò comporti, visto che non viene data alcuna definizione legislativa dei possibili oggetti dell'accesso».

<sup>211</sup> In questo senso anche la giurisprudenza amministrativa: «il decreto [d.lgs. n. 97 del 2016] aggiunge alla preesistente trasparenza di tipo “proattivo”, ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge (d.lgs. 33/2013), una trasparenza di tipo “reattivo”, cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati. Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese F.O.I.A) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana», Cons. Stato, Sez. Cons., 18 febbraio 2016, parere n. 343/2016 (c.d. Parere sul decreto trasparenza), *Considerato*, p. 11.2.

L'amministrazione investita della richiesta di accesso civico generalizzato a dover contemperare l'accessibilità<sup>212</sup>, *ex post*, con altri interessi pubblici e privati costituzionalmente rilevanti al fine di poter escludere l'accesso<sup>213</sup>. Se *prima facie* questo punto potrebbe sembrare una notevole vantaggio per il cittadino, in realtà risulta essere controproducente sia per gli interessi del cittadino sia per quelli della stessa amministrazione. Il cittadino rischia di trovarsi sì munito di un'arma, ma spuntata: questi è soggetto all'ampia discrezionalità dell'amministrazione interessata, la quale deve valutare se l'accesso sia in grado di arrecare, dal punto di vista concreto e probabilistico, un danno a quegli interessi che la legge ha ritenuto meritevoli di tutela e che rientrano nelle numerose eccezioni all'accesso previste dalla d.lgs. n. 97 del 2016<sup>214</sup>. L'amministrazione, invece, in parte anche in considerazione del fatto che il cittadino non deve motivare l'istanza di accesso, si trova per forza di cose innanzi al rischio di bilanciare restrittivamente la richiesta con la tutela degli

---

<sup>212</sup> In questi termini anche M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 598: «[l']introduzione dell'accesso civico generalizzato sposta, invece, il momento del bilanciamento a valle, assegnando il relativo compito all'amministrazione destinataria della richiesta. Essendo l'oggetto del diritto tendenzialmente onnicomprensivo, la legge deve indicare gli interessi pubblici e privati in nome dei quali l'amministrazione può derogare al principio dell'accessibilità totale».

<sup>213</sup> Cfr. art. 5-*bis* co. 1-3 d.lgs. n. 33 del 2013 così come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016: «1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive. 2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. 3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990».

<sup>214</sup> In questo senso anche una parte della dottrina: «non è solo il numero e l'ampiezza delle eccezioni, ma anche la loro indeterminatezza, non esaustività, a creare un contesto nel quale il diritto a conoscere diviene ad un tempo incerto e facilmente negabile». E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, cit., 9 e 10.

altri interessi coinvolti<sup>215</sup>, essendo ad essa affidato un onere che invece, con l'accesso civico, non le competeva essendo già stato previsto dalla legge<sup>216</sup>.

Tuttavia, proprio questa impostazione costituisce un forte limite alla concreta realizzazione del fine ultimo a cui tende l'accesso civico generalizzato, la partecipazione.

Se si considera, infatti, la titolarità diffusa dell'accesso generalizzato – così come anche di quello civico –, funzionale alla tutela di interessi di portata collettiva<sup>217</sup>, appare in evidenza il forte cambio di passo che il legislatore ha voluto imprimere a questo nuovo istituto. Cambio di passo di innovatività pari di quello che si è imposto con la l. n. 241 del 1990, in cui è stato capovolto il ruolo del segreto: prima del 1990 esso costituiva una regola, mentre dopo un'eccezione<sup>218</sup>.

Con l'accesso civico generalizzato il legislatore dice ai cittadini: “Partecipate! Rendo accessibili i documenti e i dati a voi, cittadini, affinché possiate avere la conoscenza necessaria per prendere parte attivamente al dibattito pubblico: partecipate!”.

Prima di allora una cosa simile non era mai avvenuta: è una novità altrettanto forte come relegare il segreto nel recinto dell'eccezione. Sennonché tale enunciazione viene frenata nell'attuazione concreta dell'accesso

---

<sup>215</sup> Di questo avviso il *Parere su uno schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, 3 marzo 2016, p. 4.1, Garante per la protezione dei dati personali: «[l]’assenza di una motivazione da parte del richiedente, nel privare l’amministrazione destinataria delle istanze di ostensione dei necessari elementi di ponderazione in ordine al fine così perseguito, può determinare, alternativamente, una eccessiva rigidità interpretativa, per cui l’amministrazione medesima tenderà a rigettare le richieste depauperando di ogni utilità lo strumento dell’accesso civico, oppure, al contrario, una dilatazione ingiustificata della nozione di trasparenza, per cui verranno trasmessi al richiedente dati e documenti senza alcun ragionevole criterio selettivo». Il parere è consultabile in <https://bit.ly/2LYQGw9>.

<sup>216</sup> In tal senso anche parte della dottrina: «l’assenza di motivazione della richiesta di accesso rischia di rivelarsi una soluzione negativa per l’istante. Il privato è libero di non motivare la propria istanza, ma la mancata indicazione di un interesse pubblico alla conoscenza potrebbe indurre l’amministrazione a negare l’accesso. A questo punto, dinanzi alla mancata motivazione, l’amministrazione sarebbe autorizzata a presumere un utilizzo deviato dello strumento di accesso, comunque finalizzato a scopi diversi dalla trasparenza», C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, cit., 15.

<sup>217</sup> In questo modo la dottrina, fra cui A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un’innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, n. 3/2017, 608.

<sup>218</sup> In argomento si vedano, fra i tanti contributi, G. CORSO, *Potere politico e segreto*, in F. MERLONI (cur.) *La trasparenza amministrativa*, cit., 267 ss.; C. COLAPIETRO, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (cur.), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014



generalizzato, in quanto, nelle disposizioni dettate dal decreto, lo spazio delle materie sottratte all'accesso appare molto più vasto di quanto sembri sul piano formale<sup>219</sup>. Molte eccezioni e ampia discrezionalità all'amministrazione in punto di bilanciamento fra accesso generalizzato e tutela degli altri interessi contrapposti<sup>220</sup> – specie quelli di natura privatistico-economica che, in quanto particolari, si contrappongono all'obiettivo collettivo<sup>221</sup> – costituiscono, tuttavia, un pesante blocco alla partecipazione.

III.V. Il pirata con una gamba e la stampella: anticipazione sul riuso dell'informazione nel settore pubblico.

A questo punto della trattazione, risultano evidenti in modo plastico i limiti dell'accesso generalizzato (e degli altri accessi in generale)<sup>222</sup> in relazione

---

<sup>219</sup> Così anche la dottrina: «i limiti previsti per l'accesso civico generalizzato definiscono la finalità della partecipazione e al tempo stesso sottraggono effettività alla finalità di promozione della partecipazione ad esso attribuita», A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, cit., 619.

<sup>220</sup> Cfr. quanto scritto da D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della pubblica amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto legislativo n. 33/2013*, cit., 10, per la quale «[s]ebbene le limitazioni potenziali all'accesso civico si palesino in larga misura necessarie ed opportune, queste sono in effetti molto ampie e, soprattutto, troppo poco puntuali».

<sup>221</sup> In tal modo anche A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, cit., 619-620: «[s]e lo strumento dell'accesso civico generalizzato è immaginato per processi decisionali dove il legislatore è consapevole della necessità di un coinvolgimento e di una partecipazione popolare [...] allora la previsione di questo limite rischia di contraddire la *ratio* della stessa normativa. Proprio in quei processi decisionali dove sono coinvolti anche interessi economici privati è possibile riscontrare una forte conflittualità; fondare in questi termini sulla lesione di interessi economici privati il rifiuto dell'accessibilità di dati e documenti rischia di vanificare le potenzialità dell'istituto, inteso come strumento di composizione del conflitto stesso».

<sup>222</sup> Le tre tipologie di accesso che fin qui sono state analizzate coesistono, seppur in rapporto diverso fra loro. Ad esempio, le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013*, p. 2.2 e 2.3. hanno affermato che il diritto di accesso generalizzato si pone in una relazione di «di profondità» rispetto al diritto di accesso documentale, e di «autonomia» rispetto al diritto di accesso civico. E questo anche per la loro differente *ratio*, come è stato sottolineato dalla dottrina: «[l]'accesso ai documenti e l'accesso generalizzato si pongono uno di fianco all'altro, ma sulla base di norme e presupposti differenti, come diverse sono le finalità che li guidano: differenza che è chiara già solo ponendo a confronto le prospettive della partecipazione democratica e del controllo diffuso, che sono dietro il nuovo accesso civico, ed il divieto di controllo generalizzato e lo stretto rapporto con l'essere "interessato", che fondano l'attuale impianto del diritto di accesso ai documenti amministrativi», E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., 607. Secondo M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 594, invece il diritto di accesso generalizzato «lascia in vita le altre forme di accesso – procedimentale (1990) e civico (2013) – [ma esse sono] destinate, tuttavia, col tempo, a divenire superflue». Per una riflessione compiuta dell'evoluzione del diritto all'informazione, inteso nelle sue tre declinazioni del diritto di accesso (documentale, civico e civico generalizzato), in particolare in riferimento al processo di digitalizzazione della pubblica

alla concretizzazione del principio di partecipazione. La disciplina del d.lgs. n. 97 del 2016 rappresenta solamente una delle due più importanti normative in tema di una partecipazione fondata sui dati (più che sui documenti). L'accesso civico generalizzato, proprio a fronte delle fragilità sopra affrontate, potrebbe essere descritto come la stampella di legno che *Long John Silver*<sup>223</sup> utilizza per camminare, avendo subito l'amputazione della gamba. L'altra gamba, l'unica rimastagli, può essere rappresentata dalla disciplina in materia di riuso dell'informazione pubblica. Con entrambe il pirata è in grado di muoversi lentamente e poco agilmente, ma rimane pur sempre in grado di spostarsi. È ovvio che senza la stampella avrebbe molte più difficoltà a camminare, ma ne avrebbe ancora di più senza l'unica gamba: a quel punto della stampella non se ne farebbe alcunché.

Parimenti, ai fini della partecipazione, la disciplina dell'accesso civico risulta essere molto utile, nonostante i suoi limiti. Ma ancora di più, appare essenziale quella relativa al riuso dell'informazione pubblica, introdotta in Italia a seguito del recepimento della prima direttiva europea sul *Public Sector Information*.

Una delle differenze principali fra la disciplina dell'accesso civico e quella del riuso dell'informazione nel settore pubblico è che soltanto la prima fa espressamente riferimento alla finalità di promuovere la partecipazione dei cittadini. Ciò non significa che non sia possibile ravvisare questo obiettivo anche nella seconda disciplina. D'altronde, per rimanere sulla similitudine *supra*, soltanto la stampella è appositamente creata per camminare, mentre le gambe, in realtà, non hanno questa funzione *artificiale*. Ce l'hanno *naturalmente*. Non è dunque errato sostenere come l'obiettivo di attuare, con l'accesso civico, la partecipazione sia risultato qualcosa di artificiale, mentre la partecipazione è insita in modo naturale nel riuso dell'informazione del pubblico settore.

---

amministrazione, si rimanda a S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, cit.

<sup>223</sup> Il riferimento è al celebre personaggio creato da Robert Luis Stevenson nel suo romanzo *Treasure Island*. Inizialmente pensato come racconto a puntate per ragazzi, venne pubblicato dal giornale *Young Folks* nel biennio 1881 e 1882 con il titolo *Treasure Island, or the Mutiny of the Hispaniola*. L'anno successivo venne invece pubblicato sotto forma di romanzo, edito a Londra dalla Cassell and Company. La prima edizione italiana è stata tradotta da Angiolo Silvio Novaro, poeta e scrittore di Diano Marina, con il titolo *L'isola del tesoro*, e venne pubblicata a Milano da Mondadori nel 1932.

Perché se il legislatore concede l'accesso, poniamo, dei dati ai cittadini, non è detto che questi dati siano essere effettivamente impiegati per partecipare: la partecipazione in questo caso è solo *potenziale*. Se, invece, il legislatore affianca all'accesso anche il riuso, nel caso, dei dati, ecco allora che la partecipazione si trova a essere *naturalmente* più probabile. Da questa combinazione si ottiene un doppio effetto: i cittadini hanno il diritto di accedere ai documenti, alle informazioni e ai dati e hanno anche il diritto (a determinate condizioni) di riutilizzarli.

Accesso e riutilizzo. Questo è la vera preconditione per poter promuovere una concreta partecipazione dei cittadini, la quale trova nella tecnologia e nell'impiego delle ICT un mezzo moltiplicatore di questi effetti. A riguardo basti pensare a quanto previsto dal CAD: alla disposizione per la quale chiunque ha diritto di usare gli strumenti del Codice dell'amministrazione digitale anche con l'obiettivo di partecipare al procedimento amministrativo (digitale)<sup>224</sup>; oppure a quella per cui le amministrazioni devono promuovere l'impiego delle ICT per favorire e incrementare la partecipazione dei cittadini al processo democratico nazionale e sovranazionale<sup>225</sup>; o a quella secondo la quale la partecipazione è uno degli obiettivi cui deve tendere l'organizzazione ICT-oriented delle pubbliche amministrazioni<sup>226</sup>.

Il riutilizzo, tuttavia, consente altresì di collaborare con l'amministrazione, oltre a partecipare alla vita pubblica decisionale. Per tale ragione, e per i motivi che saranno meglio spiegati *infra*, si ritiene più

---

<sup>224</sup> Cfr. art. 3 co. 1 CAD: «[c]hiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute». Si noti che la norma in tema di partecipazione al procedimento amministrativo informatico, l'art. 4, è stata abrogata dal d.lgs. n. 179 del 2016.

<sup>225</sup> Cfr. art. 9 co. 1 CAD: «[i] soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare».

<sup>226</sup> Cfr. art. 12 co. 1 CAD: «[l]e pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera».

ragionevole affrontare l'analisi della disciplina del riuso dell'informazione nel paragrafo successivo, dedicato al principio di collaborazione.

#### IV. La collaborazione.

Nel paragrafo precedente si è anticipato il tema del riuso delle informazioni del settore pubblico la cui disciplina, secondo chi scrive, rappresenta un ottimo esempio di normativa in grado di incrementare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Me essa è, al contempo, anche un ottimo esempio di una disciplina atta a realizzare il principio di collaborazione.

Anche in questo caso, come si è già fatto in riferimento ai principi di trasparenza e partecipazione, si ritiene necessario innanzitutto inquadrare sul piano giuridico il principio di collaborazione, prima di procedere all'analisi di un caso emblematico di istituto normativo in grado di dare attuazione a tale principio, di cui si è già accennato, ovvero il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico<sup>227</sup>, il quale si pone nell'intersezione fra i principio di partecipazione e di collaborazione. Un'altra ipotesi di attuazione del principio di collaborazione potrebbe essere intravista nell'impiego dei *social network*, da parte dei cittadini, come strumento di relazione e valutazione dei servizi pubblici offerti digitalmente dall'amministrazione. Per ragioni sistematiche l'impiego dei *social network* nella relazione fra pubbliche amministrazioni e cittadini esula dalla presente trattazione e non sarà affrontato nelle pagine seguenti<sup>228</sup>.

---

<sup>227</sup> Relativamente ai riferimenti bibliografici a questo argomento si rimanda alla nota 260. Nel testo la locuzione "riutilizzo dell'informazione pubblica" verrà parificata a quella di "riuso dell'informazione pubblica", intendendo i due sostantivi sinonimi.

<sup>228</sup> Bastino dunque alcuni riferimenti normativi, fra i quali è possibile citare B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019; S. TALAMO, F. DI COSTANZO, R. CRUDELE (cur.), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro "in progress" della nuova comunicazione pubblica*, Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Formez PA in collaborazione con PA Social, II ed., gennaio 2018; G. DE GREGORIO, *Social network, contitolarità del trattamento e stabilimento: la dimensione costituzionale della tutela dei dati personali tra vecchie e prospettive passate e future*, in *Dir. Inf.*, n. 3/2018, 462 ss.; F. DI COSTANZO, *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017; M. ALOVISIO, C. BORCIU, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 293 ss.; P. Citarella, *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017; F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 319 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità, cit.*; N. IBBA, *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, in D. MARONGIU, I.M. DELGADO (cur.), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, in *Diritto e processo amministrativo – Quaderni*, 23, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, 230 ss.; D. AGOSTINO E M. ARNABOLDI, *Social media data used in the measurement of public service effectiveness*, in *Public Policy and Administration*, 2016, 1 ss; P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci Editore, Bari, 2015; G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2015, 523 ss.; A.R. POPOLI, *Social network e concreta protezione dei dati sensibili: luci ed ombre di una difficile convivenza*, in *Dir. inf.*, n.

IV.I. Una «libertà attiva», fra sussidiarietà orizzontale e amministrazione condivisa.

Rispetto ai principi di trasparenza e di partecipazione, quello di collaborazione è quello più oscuro, è quello con i contorni «maggiormente indefiniti»<sup>229</sup>. Tuttavia, seguendo gli insegnamenti di uno dei Maestri del diritto amministrativo, Feliciano Benvenuti, secondo il quale «[i]l diritto è la materia viva che producono i rapporti sociali, continuamente in movimento»<sup>230</sup>, osservando l'evoluzione della società, nel suo rapporto con i poteri pubblici, è possibile notare come la pubblica amministrazione – a partire dalla legge n. 241 del 1990 ma specialmente negli ultimi anni – tenda ad organizzarsi e ad agire secondo schemi che coinvolgono sempre più soggetti esterni all'amministrazione (si pensi, ad esempio, al tema degli accordi con i privati<sup>231</sup>). E questo anche a causa dell'aumento della complessità delle situazioni attuali, in riferimento a cui appare essere ogni giorno maggiormente necessaria la presenza di soggetti privati in grado di affiancarsi allo Stato per consentire la prestazione di determinate attività. Alcuni esempi in proposito possono essere

---

6/2014, 981 ss.; AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; G. RIVA, *I social network*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, UTET, Torino, 2012, 467 ss.; L. DIOTALLEVI, *Internet e social network tra "fisiologia" costituzionale e "patologia" applicativa*, in *Giur. mer.*, n. 12/2012, 2507B ss.; G. RIVA, *I social network*, Il Mulino, Bologna, 2010; A. M. KAPLAN, M. HAENLEIN, *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 2010 (53), 61 ss.; D. M. BOYD, N.B. ELLISON, *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*, in *Journal of Computer-Mediated Communications*, 2008 (13), 211 ss.; Sia consentito i rimandi a S. ROSSA, E. CELESTE, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Istit. Fed.*, n. 1/2020 (in corso di pubblicazione) e a S. ROSSA, *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: Quid iuris?*, in *Riv. diritto dei media*, n. 1/2020, 121 ss.

<sup>229</sup> F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 289.

<sup>230</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., 119.

<sup>231</sup> In argomento, senza pretese di esaustività, si vedano E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 238 ss.; F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, II, 1273 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, CEDAM, Padova, 1998; R. FERRARA, *L'accordo...e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, III, 136 ss.; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in Atti del XLVII Convegno di Studi "Autorità e consenso nell'attività amministrativa", Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Giuffrè, Milano, 2002, 32 ss.; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 101 ss.; D. SORACE, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 140 ss.; P.L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 147 ss.

costituiti dal partenariato pubblico-privato<sup>232</sup>, dalle sponsorizzazioni dei beni culturali<sup>233</sup>, nonché, in materia urbanistica, dalle convenzioni<sup>234</sup>.

È proprio tale fenomeno che può essere indentificato con il termine di “collaborazione”: «quando ci si riferisce alla partecipazione, si intende l'intervento del cittadino in merito all'attività autoritativa dell'amministrazione, mentre con il riferimento alla collaborazione si intende la prestazione di servizi»<sup>235</sup>. Il cittadino diventa un soggetto attivo, e non più un soggetto passivo dell'attività dei soggetti pubblici.

Senza dover necessariamente ricorrere a modelli stranieri, quale quello statunitense di *Citizen sourcing*<sup>236</sup>, il principio di collaborazione inteso in questo

---

<sup>232</sup> A proposito si rimanda a P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018; A. FIORITO (cur.), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, Torino, 2017; T. S. MUSUMECI (cur.), *La cultura ai privati: il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, CEDAM, Padova, 2012; G. CERRINA FERONI (cur.), *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Giappichelli, Torino, 2011. Di respiro internazionale, invece, M.C. JEFFERIES, S. ROWLINSON (eds), *New Forms of Procurements. PPP and Relational Contracting in the 21st Century*, Routledge, London-New York, 2016; J. DELMON, *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

<sup>233</sup> In argomento, *ex multis*, A. L. TARASCO, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6/2018, pp. 477 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 3-4/2017, pp. 623 ss.; S. GIARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016, 403 ss.; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016; F. RIMOLI, *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2016, pp. 505 ss.; A. CANTONE, *La sponsorizzazione passiva della pubblica amministrazione: dalle origini all'attuale crisi economica*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 4/2012; R. TOMEI, V.D. SCLANCALEPORE, voce *Sponsorizzazione (contratto di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. Aggiornamento \*\*\* L-Z, UTET, Torino, 2008, pp. 827 ss. Più in generale M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019 e A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, IV, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>234</sup> Per approfondimenti, in generale si rimanda ad A. CROSETTI, *Forme e modi di democrazia partecipativa nel governo del territorio*, in AA.VV. (cur.), *Studi in onore di Eugenio Picozza*, cit.

<sup>235</sup> F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 289.

<sup>236</sup> Come correttamente sottolineato sul piano linguistico dalla dottrina, «[i]l gioco di parole si basa sul termine cittadino e sourcing (fonte), che di solito siamo abituati ad incontrare nell'espressione “out-sourcing», F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 290 nota 159. Relativamente al *Citizen Sourcing* si vedano, *ex multis* L. HASSELBLAD TORRES, *Citizen sourcing in the public interest*, in *Knowledge Management for Development Journal*, 3(1)/2007, 134 ss.; D. LINDERS, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 446 ss.; C. COBO, *Networks for citizen consultation and citizen sourcing of expertise*, in *Contemporary Social Science*, 7(3)/2012, 283 ss.; T. NAM, *Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 12 ss. In generale, per altre esperienze straniere, si veda altresì J.VO LUCKE, K. GROSSE, *Open Government Collaboration. Opportunities and Challenges of Open Collaborating With and Within Government*, in M. GASCÓ-HERNANDEZ (cur.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, 2014, 189 ss.

modo può essere sovrapposto a quello di sussidiarietà declinato in senso orizzontale<sup>237</sup>.

Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale, come noto, è affermato all'art. 118 Co. 4 Cost, ai sensi del quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»<sup>238</sup>. In realtà, prima ancora che in questa norma, che è stata introdotta con la modifica del Titolo V nel 2001, il fondamento di questo principio può ricavarsi proprio dall'art. 1 Cost. in tema di sovranità popolare in senso lato e prescindendo dalla struttura-organizzazione partitica<sup>239</sup>.

In ogni caso, l'attenzione della Costituzione è rivolta verso il basso, come si denota anche dalla formulazione dell'art. 114 co. 1 Cost., che elenca gli elementi costitutivi della Repubblica partendo dal Comune per giungere, da ultimo, allo Stato<sup>240</sup>. È da lì che tutto dovrebbe cominciare, dal basso, in quanto

---

<sup>237</sup> In argomento la dottrina è molto numerosa. Senza pretese di esaustività si vedano A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (cur.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1/2000, 99 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 13 ss.; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 2003; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; più recentemente C. DEODATO, *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *Giust.Amm.it*, n. 4/2017, 5 ss.; G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 23 ss. Per quanto invece concerne tale principio in ottica europea, si vedano fra i tanti J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 2/2006, 285 ss.; F. GIGLIONI, *Subsidiary cooperation: a new type of relationship between public and private bodies supported by the EU law*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 2/2010, 485 ss.

<sup>238</sup> Relativamente all'art. 118 Cost. si veda il commento di Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2333 ss.

<sup>239</sup> In tal senso G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 44: «I nostri costituenti, coerentemente con la cultura dell'epoca, pensavano all'esercizio della sovranità popolare attraverso il voto e la partecipazione alla vita dei partiti politici. Ma la democrazia rappresentativa oggi è in profonda crisi ed è quindi essenziale trovare altri spazi e altre modalità di partecipazione alla vita pubblica, se vogliamo mantenere e se possibile aumentare il tasso di democrazia nel nostro Paese».

<sup>240</sup> Art. 114 co. 1 Cost.: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Sul punto si veda il commento di G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2165 ss. In tal senso anche Cons. Stato, par. 1° luglio 2002, n. 1354/2002, II.3.1. nel quale si legge che «lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal "sociale" e si impegnano direttamente per la realizzazione di



i cittadini sono i primi interpreti delle istanze e delle necessità della comunità di cui fanno parte<sup>241</sup>, e per tale ragione sono (potenzialmente) in grado di affiancare e collaborare con il potere pubblico nella prestazione di servizi, senza sostituirsi a esso<sup>242</sup>.

In questa prospettiva, la collaborazione-sussidiarietà orizzontale comporterebbe la realizzazione di due elementi significativi. Il primo, che in realtà è una conseguenza del secondo, è quello di diminuire il contenzioso a fronte del coinvolgimento dei cittadini<sup>243</sup>. Il secondo, invece, più rilevante, in termini concreti, è quello di aumentare il proprio consenso fra i cittadini: aumentare quella che in inglese viene definita *accountability*, superando la visione del *New Public Management* in cui la centralità era assunta dall'istituto dell'esternalizzazione<sup>244</sup>.

Sebbene il modello della sussidiarietà orizzontale sia, per le ragioni *supra*, utile per descrivere la collaborazione, qualora si volesse essere più precisi si potrebbe altresì ricorrere a quel modello, elaborato da una parte della dottrina, noto come “amministrazione condivisa”<sup>245</sup>. In esso, in particolare, i

---

quelle che sulla base di tale parametro sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte».

<sup>241</sup> Come sottolineato dalla dottrina, «[i]l principio di sussidiarietà orizzontale sancito all'art. 118, comma 2, Cost. come riformato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, è espressione del cambiamento nella relazione pubblico-privato che si realizza ora attraverso una dinamica in cui il soggetto pubblico promuove l'attività dei soggetti privati, singoli o associati, ora nell'esercizio di attività di interesse generale. In questo modo, i cittadini, quali migliori interpreti dei bisogni della comunità a cui appartengono e del territorio di riferimento, vengono a compartecipare alle attività che soddisfano quei bisogni in vario modo; talora organizzando l'erogazione di servizi che il soggetto pubblico non è in grado di prestare ma che, per quanto possibile, si impegna a sostenere anche finanziariamente attraverso la previsione di contribuzioni», G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, cit., 40-41.

<sup>242</sup> In tal senso F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 290 e F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., 200. Il principio di sussidiarietà in senso orizzontale, infatti, si distingue dalla privatizzazione a fronte della presenza dello Stato: «[i]l fenomeno, allora, è avulso da quello della privatizzazione in quanto non presuppone una riduzione della sfera pubblica a vantaggio dell'iniziativa privata», G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, cit., 41.

<sup>243</sup> Cfr. in questo senso G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, cit., 38.

<sup>244</sup> Sul punto F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 290: «[I]l'idea sottesa al principio di collaborazione è che le istituzioni sono inserite in una rete in cui sono presenti enti pubblici, organizzazioni no profit e comunità di cittadini; è possibile quindi fare ricorso ad una sorta di intelligenza collettiva e di collaborazione tra istituzioni e cittadini nei processi decisionali, così da conseguire un miglioramento della qualità delle decisioni, maggiormente plasmate sulle esigenze degli amministrati».

<sup>245</sup> Così G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 50: «[i]l modello organizzativo che consentiva tale “alleanza” nell'interesse generale fra cittadini e amministrazioni fu definito “amministrazione condivisa” per distinguerlo sia dalla partecipazione dei privati al

cittadini e l'amministrazione non condividono tanto «l'esercizio di un potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale»<sup>246</sup>. Esempio principe di una concreta applicazione di amministrazione condivisa è il “Regolamento comunale tipo”, adottato per la prima volta dal consiglio comunale di Bologna, nel 2014, e poi anche da altre città, e che si basa sullo strumento del Patto di collaborazione<sup>247</sup>, nonché il baratto amministrativo<sup>248</sup>.

Il punto focale dell'amministrazione condivisa è la centralità che viene attribuita all'impiego delle risorse e alla responsabilità per le scelte prese. E, nel quadro della strategia dell'*Open Government*, la risorsa è rappresentata dal dato e alle informazioni a cui i cittadini hanno accesso e che possono riutilizzare. Il dato e le informazioni sono il motore di questo modello<sup>249</sup>. Essi, considerando che l'accento viene posto più sulla collaborazione all'esercizio delle funzioni anziché sulla mera partecipazione<sup>250</sup>, si trovano a essere lo strumento a disposizione dei cittadini una reale collaborazione con la pubblica amministrazione.

Collaborazione che deriva dall'enorme attrattività economica del mercato dei dati: si pensi soltanto che nel 2016 il valore dell'economia di dati è

---

procedimento amministrativo, sia da altre forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici, quali la democrazia partecipativa e deliberativa». In argomento si veda altresì G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.

<sup>246</sup> G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 50.

<sup>247</sup> A riguardo il presente scritto non si soffermerà. Per approfondimenti si vedano G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., 51-52 e P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016.

<sup>248</sup> Pur non approfondendo ivi questo tema, in argomento si vedano G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n. 4/2018, 839 ss.; S. DI PIETRO, *Il valore e i limiti del baratto amministrativo per il rilancio del “welfare” urbano*, in *Giust.Amm.it*, n. 10/2018, 12 ss.; M. BALDI, *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel D.Lgs. n. 50/2016*, in *Urban. app.*, n. 8-9/2016, 959 ss.; S. TARULLO S., *Il “baratto amministrativo” nel nuovo Codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico*, in *Riv. trim. app.*, n. 2/2016, 347 ss.; S. VILLAMENA, *“Baratto amministrativo”: prime osservazioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2016, 379 ss.

<sup>249</sup> Cfr. la dottrina: «[i]n una forma indiretta di collaborazione rientra anche il fenomeno [...] in cui il soggetto pubblico offre i dati al cittadino, affinché questi li possa usare per i fini più disparati, anche al fine di sviluppare egli stesso dei servizi innovativi», F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, cit., 290.

<sup>250</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., 23: «[l]a risposta democratica va oggi impostata non tanto sulla partecipazione popolare alle strutture [...] ma mediante il riconoscimento di poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni».

stato pari a circa il 2% del PIL di tutti i Paesi membri dell'Unione europea<sup>251</sup>, nel 2017 di circa 52 miliardi di euro<sup>252</sup> – e secondo alcuni studi si ipotizza che entro il 2030 il valore diretto ammonterà a poco meno di 200 miliardi di euro<sup>253</sup>. Vien da sé che se il mercato dei dati è florido e *sexy* è più probabile che i cittadini e, in particolare, le imprese collaborino con le amministrazioni pubbliche attraverso gli strumenti normativi che l'ordinamento giuridico mette loro a disposizione, come il riutilizzo dei dati del settore pubblico<sup>254</sup>.

D'altronde, già quasi trent'anni fa la dottrina aveva sottolineato che le pubbliche amministrazioni non dovessero essere i soli soggetti «depositari delle informazioni raccolte, sia perché vi si attribuisce una natura 'pubblica', sia perché deve essere consentito di conoscere su quali elementi si fondano le scelte (o non scelte) dei pubblici poteri. Le conseguenze che se ne traggono sono quelle di imporre ai detentori delle informazioni l'obbligo di renderle accessibili ai terzi, portatori di un interesse che li legittima a richiederle; oppure di comunicarle al pubblico ogni qualvolta si abbia in animo di assumere, in base ad essi, una decisione; e ancora [...] consentirne la commercializzazione da parte dei privati»<sup>255</sup>,

Un esempio di tale collaborazione *data-based*, come già accennato, è costituito dall'impiego dei *social network*, da parte dei cittadini, come mezzo di valutazione e di *feedback* dei servizi resi dalla pubblica amministrazione<sup>256</sup>. Una

---

<sup>251</sup> Così L. TREMOLADA, *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017, in <https://bit.ly/2Tz6fOD>.

<sup>252</sup> Cfr. O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dir. inf.*, n. 3/2019, 701.

<sup>253</sup> In tal senso l'analisi di Deloitte e altri per la Commissione europea, curato da M. BARBERO, K. BARTZ, F. LINZ, S. MAURITZ, P. WAUTERS, P. CHRZANOWSKI, H. GRAUX, A. HILLEBRAND, M. DE VRIES, A. INNesti, P. YPMA, E. TENGE, K. JAKIMOWICZ, D. OSIMO, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018, 385 (in <https://bit.ly/2R7jvIA>).

<sup>254</sup> In questo senso anche parte della dottrina: «non si può immaginare che la finalità di riuso coincida con quella della trasparenza, anche perché il riuso dei dati e dei documenti è finalizzato allo sfruttamento economico delle informazioni a disposizione della PA e non a finalità di controllo e partecipazione democratica», F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della P.A.: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, cit., 16.

<sup>255</sup> V. ZENO-ZENCOVICH, *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, Vol. IX, UTET, Torino, 1993, 426.

<sup>256</sup> Sul rapporto fra servizi pubblici e nuove tecnologie si vedano, fra i tanti contributi, seppur risalenti a qualche anno fa, P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2006, 93 ss.; S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, in *Serv. pubbl. app.*, 2005, 525 ss.; A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 3/2003, 991 ss.

collaborazione che sia effettivamente in grado di essere un tassello imprescindibile per la realizzazione di quella che già da tempo – e qui si coglie la grandezza dei Maestri, che sono in grado di prevedere le trasformazioni della società e de tempo – Benvenuti aveva chiamato «società aperta»<sup>257</sup>, anni in anticipo rispetto alla compiuta teorizzazione dell'*Open Government*.

Un altro esempio è costituito dall'attività di alcune società in grado di riutilizzare i dati di natura pubblica per sviluppare prodotti da vendere sul mercato e migliorare la fruizione dei servizi pubblici. Un esempio è costituito da Synapta<sup>258</sup>, *spin-off* del Centro Nexa per Internet & Società del Politecnico di Torino, che fra i vari prodotti ne ha realizzato uno chiamato “Contratti pubblici.org”<sup>259</sup>. Questo prodotto è stato sviluppato analizzando e sistemando numerosi dati pubblici e consente, da un lato, agli operatori economici di consultare un enorme motore di ricerca relativo ai contratti pubblici sottoscritto da numerose pubbliche amministrazioni, con la possibilità di creare nuovo *business* con l'amministrazione o di migliorare il proprio già esistente. Dall'altro lato i cittadini possono sapere come le pubbliche amministrazioni impiegano le risorse finanziarie destinate ai contratti pubblici. Tale due comportamenti si risolvono in un vantaggio per le pubbliche amministrazioni, perché l'aumento della concorrenza e della trasparenza possono indurre le amministrazioni pubbliche a tenere comportamenti più virtuosi e a evitare sprechi.

Prima di procedere a tale analisi, occorre però prima soffermarsi sul presupposto fattuale della collaborazione basata sui dati, ovvero occorre fare alcune riflessioni sulla disciplina del riutilizzo dell'informazione nel pubblico settore, cui poc'anzi si è fatto riferimento.

---

<sup>257</sup> Così F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., 128: «In realtà il problema del nuovo Stato e il problema del nuovo cittadino presuppongono una loro reciproca posizione dinamica e un reciproco avvicinarsi. Quanto più il nuovo cittadino diviene titolare di una sua libertà attiva, tanto più si apre il confine della sua persona; egli conquista in tal modo, oltre al valore della esistenza individuale, anche la coscienza di un essere per gli altri [...] non basta più la difesa della libertà individuale ma occorre che l'individuo vada oltre e cooperi a costruire, insieme agli altri, la rete di relazioni che costituisce la base e il principio di una società aperta».

<sup>258</sup> Cfr. <https://synapta.it/>.

<sup>259</sup> Cfr. <https://contrattipubblici.org/>.

#### IV.II. Il riutilizzo dei dati nel settore pubblico.

Nel paragrafo precedente si è accennato a come il semplice accesso non basti, da solo, per promuovere la partecipazione e, soprattutto, la collaborazione fra cittadini e amministrazione. Per il raggiungimento di tali fini è necessaria affiancare anche la disciplina del riuso delle informazioni del settore pubblico<sup>260</sup>, oggi considerata «non solo una preziosa risorsa per l'economia digitale, ma anche un fattore capace di migliorare significativamente la qualità dei servizi pubblici erogati all'utenza nonché i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni»<sup>261</sup>.

##### IV.II.I. La disciplina dell'Unione europea: le direttive PSI 1.0 e PSI 2.0.

Nel novembre del 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea approvarono la direttiva 2003/98/CE<sup>262</sup>, relativa, come da rubrica, al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico – e per tale ragione nota anche come Direttiva PSI, acronimo di *Public Sector Information*. Prendendo già allora atto della pervasività delle ICT sia nella vita pubblica sia in quella

---

<sup>260</sup> A riguardo si vedano, *ex multis*, C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2005, 1237 ss.; B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 817 e ss.; M. ALOVISIO, *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 45 ss.; M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 ss.; P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1/2012 87 ss.; M. RAGONE, *I dati aperti: l'innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Riv. infort. malat. prof.*, n. 3/2012, 803 ss.; I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, n. 1/2012, 7 ss.; F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl. cit.*; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016; G. CARULLO, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, n. 1/2016, 181 ss.; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.; S. D'ANCONA, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3/2018, 587 ss.; Sia consentito altresì rimandare a S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss., saggio che contiene parte delle riflessioni che seguiranno in questo paragrafo.

<sup>261</sup> O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, *cit.*, 701.

<sup>262</sup> Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, consultabile in <https://bit.ly/2y7u0BK>. In proposito si vedano, a titolo esemplificativo, B. VAN DER SLOOT, *Public Sector Information & Data Protection: A Plea for Personal Privacy Settings for the Re-use of PSI*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 219 ss.

privata<sup>263</sup>, nonché della mole di dati prodotti dal settore pubblico<sup>264</sup>, i legislatori europei si resero conto che le informazioni del settore pubblico potevano costituire uno strumento in grado di creare servizi digitali in tutta l'allora Comunità europea<sup>265</sup>. Ma esse potevano rappresentare anche l'occasione, nel caso di loro riutilizzo, per permettere che i privati li utilizzassero sia a fini d'impresa, incrementando la crescita economica<sup>266</sup>, sia a fini ulteriori, incrementando la generale conoscenza<sup>267</sup> collettiva e individuale<sup>268</sup>. Per tale ragione il Parlamento europeo e il Consiglio stabilirono una disciplina minima comune<sup>269</sup>, al fine di creare le condizioni per rendere omogenee fra loro le diverse normative in argomento dei vari Paesi membri<sup>270</sup>, così che

---

<sup>263</sup> Cfr. *Considerando* n. 2 direttiva 2003/98/CE: «[l]'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza incide sulla vita di ogni cittadino della Comunità, consentendogli, tra l'altro, di ottenere nuove vie di accesso alle conoscenze e di acquisizione delle stesse».

<sup>264</sup> Cfr. *Considerando* n. 4 direttiva 2003/98/CE: «[i]l settore pubblico raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, ad esempio informazioni di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione».

<sup>265</sup> Cfr. *Considerando* n. 5: «[u]no degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala comunitaria. Le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali. Esse diventeranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo dei servizi di contenuti via comunicazioni mobili. In tale contesto sarà fondamentale anche un'ampia copertura geografica oltre i confini nazionali. [...]».

<sup>266</sup> *Ibidem*, laddove scrive che il riuso è in grado di «consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro».

<sup>267</sup> Infatti, come la dottrina puntualmente ha sottolineato, «i dati sono solo un aspetto, una componente di un processo molto più ampio che va sotto il nome di conoscenza», V. ZENOVICH, *La libertà di espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 2004, 143.

<sup>268</sup> Cfr. *Considerando* n. 16 direttiva 2003/98/CE 6: «Rendere pubblici tutti i documenti generalmente disponibili in possesso del settore pubblico — concernenti non solo il processo politico ma anche quello giudiziario e amministrativo — rappresenta uno strumento fondamentale per ampliare il diritto alla conoscenza, che è principio basilare della democrazia. Tale obiettivo è applicabile alle istituzioni ad ogni livello sia locale che nazionale od internazionale».

<sup>269</sup> Cfr. *Considerando* n. 6 direttiva 2003/98/CE: «[a]ffinché il riutilizzo dei documenti del settore pubblico avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, le modalità di tale riutilizzo devono essere soggette ad una disciplina generale. Gli enti pubblici raccolgono, producono, riproducono e diffondono documenti in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico. L'uso di tali documenti per altri motivi costituisce riutilizzo. Le politiche degli Stati membri possono spingersi oltre le norme minime stabilite dalla presente direttiva, consentendo un più ampio riutilizzo».

<sup>270</sup> *Ibidem*: «[...]». Sarebbe opportuno quindi avviare un'armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, nei casi in cui le differenze tra dette normative e prassi nazionali o la mancanza di chiarezza ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e l'adeguato sviluppo della società dell'informazione nella Comunità».

promuovessero e incoraggiassero<sup>271</sup> il riutilizzo dei documenti pubblici<sup>272</sup> - il quale, come sottolinea la dottrina, sarà innalzato dalla normativa europea a principio base democratico<sup>273</sup>.

Il quadro delineato dalla direttiva 2003/98/CE era questo. Il settore pubblico era chiamato a consentire<sup>274</sup> di rendere riutilizzabili<sup>275</sup>, vale a dire mettere a disposizione di persone fisiche o giuridiche, in modo digitale<sup>276</sup>, tutti i documenti prodotti dalle amministrazioni, ad eccezione di quelli già sottratti alla disciplina dell'accesso, di quelli contenuti diritti di proprietà intellettuale di soggetti terzi e di quelli per i quali la relativa fornitura non rientrava nell'attività di servizio pubblico degli enti pubblici<sup>277</sup>. La definizione di "documento" era volutamente ampia, volendo ricomprendere «qualsiasi contenuto, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione

---

<sup>271</sup> Cfr. *Considerando* n. 9 direttiva 2003/98/CE: «[l]a presente direttiva non prescrive l'obbligo di consentire il riutilizzo di documenti. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo spetta agli Stati membri o all'ente pubblico interessato. La presente direttiva dovrebbe applicarsi ai documenti resi accessibili per il riutilizzo quando gli enti pubblici concedono una licenza in relazione ad informazioni, ovvero vendono, diffondono, scambiano o forniscono le medesime [...]».

<sup>272</sup> Cfr. art. 1 co. 1 direttiva 2003/98/CE: «[l]a presente direttiva detta un complesso minimo di norme in materia di riutilizzo e di strumenti pratici per agevolare il riutilizzo dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici degli Stati membri». Precisa altresì il *Considerando* n. 9 direttiva 2003/98/CE che «[l]a presente direttiva si basa sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri e non modifica le norme nazionali in materia di accesso ai documenti».

<sup>273</sup> In tal senso F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., 2, in riferimento al *Considerando* n. 16 della direttiva 2003/98/CE.

<sup>274</sup> Cfr. art. 3 direttiva 2003/98/CE: «Gli Stati membri provvedono affinché, ove sia permesso il riutilizzo di documenti in possesso degli enti pubblici, questi documenti siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali conformemente alle condizioni indicate nei capi III e IV. I documenti sono resi disponibili, ove possibile, per via elettronica».

<sup>275</sup> Cfr. art. 2 n. 4) direttiva 2003/98/CE: « Ai fini della presente direttiva si intende per: [...] "riutilizzo", l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti. Lo scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico non costituisce riutilizzo».

<sup>276</sup> Cfr. art. 5 co. 1 direttiva 2003/98/CE: «Gli enti pubblici mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi formato e lingua preesistente, ove possibile e opportuno per via elettronica. [...]».

<sup>277</sup> Cfr. art. 1 co. 2 direttiva 2003/98/CE: «[l]a presente direttiva non si applica: a) ai documenti la cui fornitura è un'attività che esula dall'ambito dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici in questione, definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro o, in assenza di tali norme, dalle comuni prassi amministrative dello Stato membro interessato; b) ai documenti su cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale; c) ai documenti esclusi dall'accesso in virtù dei regimi di accesso degli Stati membri, anche per motivi di: — tutela della sicurezza nazionale (ossia della sicurezza dello Stato), difesa o sicurezza pubblica, — segreto statistico o commerciale».

sonora, visiva o audiovisiva)»<sup>278</sup>. Questa previsione, tuttavia, non si traduceva nell'obbligo agli Stati di imporre il riutilizzo dei documenti<sup>279</sup>: gli Stati erano soltanto “caldamente invitati” a permettere il riutilizzo, il quale rappresentava a tutti gli effetti una scelta nazionale.

L'obiettivo del riutilizzo era consentire che tali documenti, e in particolare il loro contenuto, potessero essere impiegati anche per scopi differenti rispetto al fine per il quale erano stati posti in essere. Era il singolo Stato membro che poteva decidere la natura degli scopi ulteriori di riutilizzo, attraverso l'attribuzione di precise licenze d'uso<sup>280</sup>: poteva, ad esempio, consentire un riutilizzo privo di condizioni, oppure vietarlo per impieghi di natura commerciale.

Dieci anni dopo l'entrata in vigore della direttiva 2003/98/CE, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea avvertirono la necessità di aggiornare la disciplina sul riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, stante il fatto che in due lustri, da un lato, la mole di dati incrementò esponenzialmente mentre, dall'altro, vennero sviluppate nuovi e potenti strumenti tecnologici<sup>281</sup>. Per tale ragione i legislatori europei approvarono la

---

<sup>278</sup> Art. 2 n. 3) direttiva 2003/98/CE.

<sup>279</sup> Cfr. infatti il *Considerando* n. 9 direttiva 2003/98/CE, per il quale «[...] Gli enti pubblici dovrebbero essere incoraggiati a rendere disponibili per il riutilizzo tutti i documenti in loro possesso. Gli enti pubblici dovrebbero promuovere e incoraggiare il riutilizzo di documenti, compresi i testi ufficiali di carattere legislativo e amministrativo, nei casi in cui gli enti pubblici hanno il diritto di autorizzarne il riutilizzo».

<sup>280</sup> Cfr art. 8 direttiva 2003/98/CE: «Gli enti pubblici possono autorizzare il riutilizzo incondizionato di documenti o imporre condizioni, ove opportuno attraverso una licenza, che trattino le questioni pertinenti. Tali condizioni non limitano in maniera inutile le possibilità di riutilizzo dei documenti e non sono sfruttate per limitare la concorrenza. 2. Negli Stati membri in cui si fa uso della licenza, gli Stati membri provvedono affinché le licenze standard per il riutilizzo di documenti del settore pubblico, che possono essere adattate per soddisfare particolari richieste di licenza, siano disponibili in formato digitale e possano essere elaborate elettronicamente. Gli Stati membri incoraggiano tutti gli enti pubblici a ricorrere alle licenze standard».

<sup>281</sup> Cfr *Considerando* n. 5 direttiva 2013/37/UE: «[d]a quando è stato adottato il primo insieme di norme sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nel 2003, si è assistito a una crescita esponenziale della quantità di dati nel mondo, compresi i dati pubblici, e alla comparsa e raccolta di nuovi tipi di dati. Parallelamente, si assiste a un'evoluzione costante delle tecnologie per l'analisi, lo sfruttamento e l'elaborazione dei dati. Questa rapida evoluzione tecnologica permette di creare nuovi servizi e nuove applicazioni basate sull'uso, sull'aggregazione o sulla combinazione di dati. Le norme adottate nel 2003 non rispecchiano più questi rapidi mutamenti e di conseguenza si rischia di non poter cogliere le opportunità economiche e sociali offerte dal riutilizzo di dati pubblici».



nuova direttiva PSI, una sorta di “direttiva PSI 2.0”: la direttiva 2013/37/UE<sup>282</sup>.

Posto che i documenti delle amministrazioni rappresentano – tutt’oggi – «un ampio bacino di risorse diversificato e prezioso in grado di favorire l’economia della conoscenza»<sup>283</sup>, in considerazione dei dati in essi contenuti, nei dieci anni di vigenza della direttiva 2003/98/CE non si riuscì ad armonizzare compiutamente le discipline dei vari Paesi membri in tema di riuso. Come scritto poc’anzi, la suddetta direttiva non prescriveva l’obbligo in capo agli Stati di consentire il riutilizzo, posto che tale decisione spettava unicamente al singolo Paese. Ciò ha comportato che taluni Paesi collegarono il riuso alla disciplina del diritto di accesso documentale, stabilendo che i documenti liberamente accessibili fossero anche riutilizzabili; altri invece adottarono discipline autonome<sup>284</sup>. Questa situazione di incertezza rappresentava un ostacolo sia all’«offerta transfrontaliera di prodotti e servizi»<sup>285</sup> sia alla «creazione di applicazioni paneuropee basate su [i] dati»<sup>286</sup>, e per tanto spinse il Parlamento europeo e il Consiglio a fare chiarezza. La scelta fatta con la direttiva 2013/37/UE fu opposta rispetto a quella precedente: essa impose, come regola generale, l’obbligo per gli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti delle pubbliche amministrazioni<sup>287</sup>, sia per fini

---

<sup>282</sup> Direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, consultabile in <https://bit.ly/31rc0QB>.

<sup>283</sup> *Considerando* n. 1 direttiva 2013/37/UE.

<sup>284</sup> Cfr. *Considerando* n. 7 direttiva 2013/37/UE: «La direttiva 2003/98/CE non prescrive attualmente l’obbligo di consentire l’accesso ai documenti o l’obbligo di consentire il riutilizzo di documenti. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo spetta agli Stati membri o all’ente pubblico interessato. Nello stesso tempo la direttiva 2003/98/CE si basa sulle norme nazionali di accesso ai documenti e quindi l’autorizzazione al riutilizzo dei documenti non è obbligatoria ai sensi di detta direttiva qualora l’accesso sia limitato (ad esempio, disposizioni nazionali limitano l’accesso ai cittadini o alle imprese che dimostrano un interesse particolare nell’ottenimento dell’accesso ai documenti) o escluso (ad esempio, disposizioni nazionali escludono l’accesso a causa della natura sensibile dei documenti per motivi, tra l’altro, di sicurezza nazionale, di difesa, di pubblica sicurezza). Alcuni Stati membri hanno esplicitamente collegato il diritto di riutilizzo al diritto di accesso, cosicché tutti i documenti generalmente accessibili sono anche riutilizzabili. In altri Stati membri il legame tra questi due insiemi di norme è meno chiaro e ciò dà luogo a incertezza del diritto».

<sup>285</sup> *Considerando* n. 6 direttiva 2013/37/UE.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

<sup>287</sup> Cfr. *Considerando* n. 8 direttiva 2013/37/UE: «Occorre pertanto modificare la direttiva 2003/98/CE affinché stabilisca in modo chiaro l’obbligo per gli Stati membri di rendere riutilizzabili tutti i documenti a meno che l’accesso sia limitato o escluso ai sensi delle disposizioni nazionali sull’accesso ai documenti e fatte salve le altre eccezioni stabilite nella presente direttiva. Le modifiche apportate a opera della presente direttiva non cercano di

commerciali sia non commerciali<sup>288</sup>, con l'imposizione di una determinata licenza di riutilizzo<sup>289</sup>, rendendoli a tal fine dotati di formato aperto e leggibile meccanicamente<sup>290</sup>. Oltre a quelli espressamente previsti dalla stessa norma europea, non mancavano le eccezioni, come ad esempio i documenti che le stesse disciplina nazionali sull'accesso sottraevano all'accesso<sup>291</sup> – discipline che non venivano interessate indebitamente dalla direttiva<sup>292</sup> – oppure come i documenti sui quali soggetti terzi detenevano diritti di proprietà intellettuale<sup>293</sup>,

---

definire o modificare i regimi di accesso all'interno degli Stati membri, che restano di responsabilità di questi ultimi».

<sup>288</sup> Cfr. art. 3 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «1. Fatto salvo il paragrafo 2 [vale a dire i casi di esclusione dal riutilizzo], gli Stati membri provvedono affinché i documenti cui si applica la presente direttiva in conformità dell'articolo 1 siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali conformemente alle condizioni indicate nei capi III e IV. 2. Gli Stati membri provvedono affinché i documenti i cui diritti di proprietà intellettuale sono detenuti da biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, musei e archivi, qualora il loro riutilizzo sia autorizzato, siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali conformemente alle condizioni indicate nei capi III e IV».

<sup>289</sup> Cfr. art. 8 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «[g]li enti pubblici possono autorizzare il riutilizzo incondizionato o possono imporre condizioni, se del caso mediante una licenza. Tali condizioni non riducono indebitamente le possibilità di riutilizzo e non sono utilizzate per limitare la concorrenza».

<sup>290</sup> Cfr. *Considerando* n. 20 direttiva 2013/37/UE: «[p]er facilitare il riutilizzo gli enti pubblici dovrebbero, ove possibile e opportuno, mettere i loro documenti a disposizione, tramite formati aperti e leggibili meccanicamente, insieme ai rispettivi metadati, al miglior livello di precisione e di granularità, in un formato che garantisce l'interoperabilità, per esempio elaborandoli secondo modalità coerenti con i principi che disciplinano i requisiti di compatibilità e fruibilità dei dati territoriali nell'ambito della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire)». La definizione di “formato leggibile meccanicamente” e “formato aperto” è contenuta all'art. 2 num. 6) e 7) della direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: « 6) "formato leggibile meccanicamente", un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna; 7) "formato aperto", un formato di file indipendente dalla piattaforma e messo a disposizione del pubblico senza restrizioni che impediscano il riutilizzo dei documenti». Sul punto anche l'art. 5 della direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «1. Gli enti pubblici mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi formato o lingua preesistente e, ove possibile e opportuno, in formati aperti leggibili meccanicamente e insieme ai rispettivi metadati. Sia il formato che i metadati dovrebbero, nella misura del possibile, essere conformi a standard formali aperti. 2. Il paragrafo 1 non comporta, per gli enti pubblici, l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne per conformarsi a tale paragrafo, né l'obbligo di fornire estratti di documenti, se ciò comporta difficoltà sproporzionate, che vanno al di là della semplice manipolazione. 3. In base alla presente direttiva, non può essere fatto obbligo agli enti pubblici di continuare a produrre e a conservare un certo tipo di documento per permetterne il riutilizzo da parte di un'organizzazione del settore privato o pubblico».

<sup>291</sup> Cfr. *Considerando* n. 8 direttiva 2013/37/UE.

<sup>292</sup> Cfr. art. 1 co. 3 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «[l]a presente direttiva si basa, senza recar loro pregiudizio, sui regimi di accesso esistenti negli Stati membri».

<sup>293</sup> Cfr. *Considerando* n. 9 direttiva 2013/37/UE.

posto che il rispetto dei principi di concorrenza<sup>294</sup>, di protezione dei dati personali<sup>295</sup> e di rispetto dei diritti di proprietà intellettuale<sup>296</sup> rappresentano importanti parametri di riferimento per la perimetrazione delle eccezioni al riuso<sup>297</sup>. Un altro principio fondamentale era rappresentato dalla tendenziale gratuità del riutilizzo, in quanto le amministrazioni potevano imporre al richiedente il pagamento di tariffe limitate alla copertura dei costi di

---

<sup>294</sup> Cfr. *Considerando* n. 29 direttiva 2013/37/UE: «[I]e norme in materia di concorrenza dovrebbero essere rispettate nel fissare i principi per il riutilizzo di documenti ed evitare per quanto possibile accordi di esclusiva tra gli enti pubblici e i partner privati. Tuttavia, nel contesto di una prestazione di servizi di interesse pubblico, può essere necessario concedere un diritto esclusivo di riutilizzo di determinati documenti del settore pubblico. Ciò può avvenire tra l'altro quando, in assenza di tale diritto esclusivo, non vi siano editori privati disposti a pubblicare le informazioni in questione. Onde tenere conto di tale aspetto, la direttiva 2003/98/CE autorizza, con riserva di un riesame periodico, accordi di esclusiva laddove un diritto esclusivo sia necessario per la fornitura di un servizio di interesse pubblico».

<sup>295</sup> Cfr. *Considerando* n. 11 direttiva 2013/37/UE: «[I]a presente direttiva dovrebbe essere attuata e applicata nel pieno rispetto dei principi relativi alla protezione dei dati personali ai sensi della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. In particolare, è opportuno notare che, in base a tale direttiva, gli Stati membri devono determinare le condizioni alle quali il trattamento di dati personali è lecito. Inoltre, uno dei principi di detta direttiva è che dopo la raccolta i dati personali non devono essere ulteriormente trattati in modo incompatibile con gli scopi determinati, espliciti e legittimi per i quali sono stati raccolti ».

<sup>296</sup> Cfr. art. 1 co. 5 direttiva 2003/98/CE (non modificato dalla direttiva 2013/37/UE).

<sup>297</sup> Cfr. art. 1 co. 2 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «[I]a presente direttiva non si applica: a) ai documenti la cui fornitura è un'attività che esula dall'ambito dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici in questione, quali definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro o, in mancanza di tali norme, quali definiti in conformità delle comuni prassi amministrative dello Stato membro in questione, a condizione che la portata di detti compiti sia trasparente e soggetta a revisione; b) ai documenti su cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale; c) ai documenti esclusi dall'accesso in virtù dei regimi di accesso negli Stati membri, anche per motivi di: - tutela della sicurezza nazionale (vale a dire della sicurezza dello Stato), difesa, o sicurezza pubblica, - riservatezza statistica, - riservatezza commerciale (ad esempio segreti commerciali, professionali o d'impresa); c bis) ai documenti il cui accesso è limitato in virtù dei regimi di accesso vigenti negli Stati membri, compresi i casi in cui i cittadini o le imprese devono dimostrare un interesse particolare nell'ottenimento dell'accesso ai documenti; c ter) alle parti di documenti contenenti solo logotipi, stemmi e distintivi; c quater) ai documenti il cui accesso è escluso o limitato in virtù dei regimi di accesso per motivi di protezione dei dati personali, e a parti di documenti accessibili in virtù di tali regimi che contengono dati personali il cui riutilizzo è stato definito per legge incompatibile con la normativa in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali; d) ai documenti in possesso delle emittenti di servizio pubblico e delle società da esse controllate e da altri organismi o loro società controllate per l'adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico; e) ai documenti in possesso di istituti di istruzione e di ricerca, comprese organizzazioni preposte al trasferimento dei risultati della ricerca, scuole e università, escluse le biblioteche universitarie; e f) ai documenti in possesso di enti culturali diversi dalle biblioteche, dai musei e dagli archivi».

riproduzione, fornitura e diffusione, nel rispetto del principio di trasparenza<sup>298</sup>. Ciò, tuttavia, non valeva per le biblioteche, i musei e gli archivi<sup>299</sup>.

Altra importante novità consisteva nell'inclusione, all'interno dell'ambito di applicazione della direttiva, di tutti quei documenti la cui fornitura rientrava fra i compiti di servizio pubblico delle amministrazioni<sup>300</sup>, nonché dei documenti di biblioteche – universitarie e non –, di musei e di archivi<sup>301</sup> (ma non delle istituzioni culturali legate alle arti dello spettacolo)<sup>302</sup>, purché detentrici dei relativi diritti di proprietà intellettuale sui documenti.

---

<sup>298</sup> Cfr. art. 7 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE. Il rispetto del principio di trasparenza fungeva altresì da guida nel caso eccezionale di concessione di diritti esclusivi di utilizzazione: sul punto si veda l'art. 11 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE.

<sup>299</sup> Cfr. art. 6 direttiva 2003/98/CE così come modificata dalla direttiva 2013/37/UE: «1. Qualora per il riutilizzo di documenti sia richiesto un corrispettivo in denaro, tale corrispettivo è limitato ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione, messa a disposizione e divulgazione. 2. Il paragrafo 1 non si applica: a) a enti pubblici che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico; b) in via eccezionale, a documenti per i quali gli enti pubblici in questione sono tenuti a generare utili sufficienti per coprire una parte sostanziale dei costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione. Questi criteri sono definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro. In assenza di tali norme, i criteri dovrebbero essere definiti in conformità delle comuni prassi amministrative dello Stato membro; c) a biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, musei e archivi. 3. Nei casi di cui al paragrafo 2, lettere a) e b), gli enti pubblici in questione calcolano l'importo totale delle tariffe in base a criteri oggettivi, trasparenti e verificabili stabiliti dagli Stati membri. Il totale delle entrate che tali enti ricavano dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti in un periodo contabile adeguato non supera i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione, maggiorati di un utile ragionevole sugli investimenti. Le tariffe sono calcolate conformemente ai principi contabili applicabili agli enti pubblici interessati. 4. Quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro dagli enti pubblici di cui al paragrafo 2, lettera c), il totale delle entrate provenienti dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti in un periodo contabile adeguato non supera i costi di raccolta, produzione, riproduzione, diffusione, conservazione e gestione dei diritti, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti. Le tariffe sono calcolate conformemente ai principi contabili applicabili agli enti pubblici interessati».

<sup>300</sup> Cfr. *Considerando* n. 10 direttiva 2013/37/UE: «[l]a direttiva 2003/98/CE dovrebbe applicarsi ai documenti la cui fornitura rientra fra i compiti di servizio pubblico degli enti pubblici in questione, quali definiti dal diritto o da altre norme vincolanti negli Stati membri. In mancanza di tali norme, i compiti di servizio pubblico dovrebbero essere definiti in linea con le comuni prassi amministrative degli Stati membri, a condizione che la portata di detti compiti sia trasparente e soggetta a revisione. I compiti di servizio pubblico potrebbero essere definiti in linea generale o caso per caso per i singoli enti pubblici».

<sup>301</sup> Cfr. *Considerando* n. 14 direttiva 2013/37/UE.

<sup>302</sup> Cfr. *Considerando* n. 18 direttiva 2013/37/UE: «L'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2003/98/CE dovrebbe essere limitata a tre tipi di istituzioni culturali, vale a dire biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, musei e archivi, poiché le loro collezioni sono e diverranno sempre più un materiale prezioso per il riutilizzo in numerosi prodotti, come le applicazioni mobili. Altri tipi di istituzioni culturali (come le orchestre, i teatri lirici, le compagnie di ballo e i teatri), compresi gli archivi che ne fanno parte, dovrebbero rimanere al di fuori dell'ambito di applicazione in virtù della loro specificità di «arti dello spettacolo». Dal momento che quasi tutto il loro materiale è coperto da diritti di proprietà intellettuale di terzi e resterebbe pertanto escluso dall'ambito di applicazione di detta direttiva, la loro inclusione nel suo ambito applicativo avrebbe scarso effetto».

Quest'ultimo punto risultava cruciale per i legislatori europei al fine di creare «condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala unionale»<sup>303</sup>, stante la mole di documenti utili per sviluppare settori quali quello turistico e quello della formazione<sup>304</sup>, omogenizzando le diverse discipline nazionali sul tema<sup>305</sup>.

Come è stato correttamente affermato dagli studiosi, la direttiva 2013/37/UE ha teso realizzare «una delle misure dell'Agenda digitale europea adottata nel maggio 2010 dalla Commissione europea nel quadro della strategia Europa 2020»<sup>306</sup>, la quale mirava a fissare alcuni obiettivi relativi alla crescita economica e sociale che l'Unione europea avrebbe dovuto raggiungere entro il 2020.

#### IV.II.II. La disciplina nazionale in vigore.

L'Italia ha recepito (in ritardo di circa sei mesi)<sup>307</sup> la direttiva 2003/98/CE con il d.lgs. n. 36 del 2006, rubricato «Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico». Tale decreto legislativo delegato è stato successivamente modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015, il quale a sua volta ha recepito la direttiva 2013/37/UE. Come verrà approfondito nel sottoparagrafo successivo, nel giugno del 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico: per questa ragione lo stesso d.lgs. n. 26 del 2006, così come integrato dal d.lgs. n.

---

<sup>303</sup> *Considerando* n. 15 direttiva 2013/37/UE.

<sup>304</sup> Cfr. *Considerando* n. 16 direttiva 2013/37/UE: «[I]e normative e le prassi applicabili negli Stati membri allo sfruttamento delle risorse culturali del settore pubblico differiscono notevolmente fra loro, il che rappresenta un ostacolo alla valorizzazione del potenziale economico di tali risorse. Poiché le biblioteche, i musei e gli archivi continuano a investire nella digitalizzazione, numerosi soggetti mettono già a disposizione i contenuti di dominio pubblico a fini di riutilizzo e cercano attivamente opportunità di riutilizzo del loro contenuto. Tuttavia, dato che operano all'interno di contesti normativi e culturali molto diversi, le istituzioni culturali hanno posto in essere pratiche di sfruttamento dei contenuti assai divergenti».

<sup>305</sup> Cfr. *Considerando* n. 17 direttiva 2013/37/UE: «[p]oiché le differenze tra normative e prassi nazionali o la mancanza di chiarezza ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e l'adeguato sviluppo della società dell'informazione nell'Unione, è opportuno avviare un'armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo del materiale culturale pubblico nelle biblioteche, nei musei e negli archivi».

<sup>306</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Legislatura XVII – Dossier n. 149*, in [www.senato.it](http://www.senato.it) (<https://bit.ly/30C2CZR>).

<sup>307</sup> Ai sensi dell'art. 12 direttiva 2003/98/CE gli Stati membri avrebbero dovuto procedere all'attuazione entro il 10 luglio 2005, mentre il d.lgs. 36 del 2006 è del 24 gennaio 2006.

102 del 2015, dovrà essere modificato entro il luglio del 2021<sup>308</sup>. Tuttavia, fino a tale momento la disciplina italiana in tema di riutilizzo dell'informazione pubblica risulta essere ancorata al d.lgs. n. 36 del 2006 con gli emendamenti di cui si è accennato.

Il decreto in questione si apre con una disposizione chiave scritta in modo chiaro, che ne delimita l'oggetto, secondo la quale «[i]l presente decreto legislativo disciplina le modalità di riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici nella disponibilità delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico»<sup>309</sup>. Fondamentali le definizioni dei termini chiave dettate dalla disciplina italiana: da un lato, per riutilizzo deve intendersi «l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali»<sup>310</sup>; dall'altro, per documento «la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto nella disponibilità della pubblica amministrazione o dell'organismo di diritto pubblico. La definizione di documento non comprende i programmi informatici»<sup>311</sup>; infine, per dato pubblico «il dato conoscibile da chiunque»<sup>312</sup>. Il decreto n. 36 stabilisce che i soggetti pubblici a cui si applica tale disciplina, definiti “soggetti titolari”, ovvero le pubbliche amministrazioni<sup>313</sup> e gli organismi di diritto pubblico<sup>314</sup> che hanno la disponibilità dei documenti

---

<sup>308</sup> Cfr. art. 17 co. 1 direttiva (Ue) 2019/1024.

<sup>309</sup> Art. 1 co. 1 d.lgs. n. 36 del 2006.

<sup>310</sup> Art. 2 co. 1 lett. e) d.lgs. n. 36 del 2006. Si badi che, in base all'art. 10 di questa normativa, «1. Lo scambio di documenti, come definito dalla lettera f) del comma 1 dell'articolo 2, [la cessione di documenti finalizzata esclusivamente all'adempimento di compiti istituzionali fra i soggetti di cui alle lettere a) {pubbliche amministrazioni} e b) {organismi di diritto pubblico}] non costituisce riutilizzo. 2. Nel caso in cui una pubblica amministrazione riutilizza, per fini commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, documenti propri o di altra pubblica amministrazione, si applicano le modalità di riutilizzo anche economico stabilite nel presente decreto».

<sup>311</sup> Art. 2 co. 1 lett. c) d.lgs. n. 36 del 2006.

<sup>312</sup> Art. 2 co. 1 lett. d) d.lgs. n. 36 del 2006.

<sup>313</sup> Ai sensi dell'art. 2 co. 1 lett. a) d.lgs. n. 36 del 2006 per pubbliche amministrazioni intendono «le amministrazioni dello Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti pubblici territoriali e le loro unioni, consorzi o associazioni e gli altri enti pubblici non economici».

<sup>314</sup> In base all'art. 2 co. 1 lett. b) d.lgs. n. 36 del 2006, «gli organismi, dotati di personalità giuridica, istituiti per soddisfare specifiche finalità d'interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dagli enti locali, da altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico, o la cui gestione è sottoposta al loro controllo o i cui organi d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sono

contenenti il dato o che li hanno per primi formati per un uso proprio oppure commissionati ad altri soggetti<sup>315</sup>, devono rendere i documenti riutilizzabili ad altri soggetti, siano esse persone fisiche o giuridiche. E ciò sia con finalità non commerciali sia con finalità commerciali<sup>316</sup>, per i motivi di cui si è detto nei sottoparagrafi precedenti, rispettando la parità di trattamento fra gli utilizzatori e la rispettiva concorrenza<sup>317</sup>.

Il riutilizzo non è totale e assoluto. Da un lato il legislatore ha inteso precisare che la disciplina sul riutilizzo non va a intersecare e sovrapporsi ad alcune altre, ovvero quelle relative alla protezione dei dati personali, alla proprietà intellettuale e a quella industriale, nonché all'accesso ai documenti amministrativi, rispetto alle quali non trova applicazione<sup>318</sup>. Dall'altro, all'interno della disciplina del riutilizzo, il riuso non si applica a una copiosa categoria di documenti, quali quelli detenuti dai soggetti titolari per finalità che esulano dal loro ambito dei compiti istituzionali, quelli nella disponibilità di emittenti di servizio pubblico e delle sue società controllate per l'adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico, nonché in altri casi tipizzati<sup>319</sup>. Ciò posto, le modalità con cui è possibile procedere al riutilizzo

---

costituiti, almeno per la metà, da componenti designati dai medesimi soggetti pubblici. Sono escluse le imprese pubbliche, come definite all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 11 novembre 2003, n. 333». Relativamente a questo istituto si vedano, *ex multis*, D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 2009; R. CARANTA, *L'organismo di diritto pubblico, questo sconosciuto*, in *Giur. it.*, 2003, 1687 ss.; B. MAMELI, *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 2003; M.P. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, CLUEB, Bologna, 2000.

<sup>315</sup> Cfr. art. 2 co. 1 lett. i) d.lgs. n. 36 del 2006.

<sup>316</sup> Cfr. 1 co. 2 d.lgs. n. 36 del 2006, così come sostituito dal d.lgs. n. 102 del 2015: «[l]e pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico provvedono affinché i documenti cui si applica il presente decreto legislativo siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali secondo le modalità previste dal medesimo decreto, inclusi i documenti i cui diritti di proprietà intellettuale sono detenuti da biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, i musei e gli archivi, qualora il riutilizzo di questi ultimi documenti sia autorizzato in conformità alle disposizioni di cui alla Parte II, Titolo II, Capo III, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché a quelle di cui alla Parte II, Titolo VII, Capo II, del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196».

<sup>317</sup> Cfr. art. 11 co. 1 d.lgs. n. 36 del 2006, il decreto precisa: «[i] documenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più soggetti stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti».

<sup>318</sup> Cfr. art. 4 d.lgs. n. 36 del 2006.

<sup>319</sup> Cfr. art. 3 d.lgs. n. 36 del 2006 così come modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015: «1. Sono esclusi dall'applicazione del presente decreto i seguenti documenti: a) quelli detenuti per finalità che esulano dall'ambito dei compiti istituzionali della pubblica amministrazione o dell'organismo di diritto pubblico, a condizione che la portata di detti compiti sia trasparente e soggetta a revisione; b) quelli nella disponibilità delle emittenti di servizio pubblico e delle società da esse controllate e da altri organismi o loro società controllate per l'adempimento di

variano a seconda che il documento contenente il dato sia già stato reso disponibile o meno.

In quest'ultima ipotesi, il soggetto che intende riutilizzare il documento contenente il dato deve presentare un'apposita richiesta di riutilizzo al soggetto titolare, il quale ne stabilisce con provvedimento le precise modalità<sup>320</sup>. Questi esamina la richiesta e rende disponibili digitalmente i documenti al richiedente, entro il termine di trenta giorni prorogabile di ulteriori trenta giorni qualora sia necessario stante la complessità dell'operazione<sup>321</sup>. Se il titolare accoglie la richiesta, i documenti vengono resi disponibili in formato digitale e, qualora sia opportuno e possibile, vengono resi disponibili anche i relativi metadati<sup>322</sup>. Se invece la decisione è negativa, il soggetto titolare è tenuto a comunicare al richiedente i motivi del rifiuto<sup>323</sup>.

Nell'ipotesi in cui il documento sia già disponibile per il riutilizzo, in quanto il soggetto titolare ha già stabilito in precedenza le condizioni per il

---

un compito di radiodiffusione di servizio pubblico; c) quelli nella disponibilità di istituti di istruzione e di ricerca, comprese le organizzazioni preposte al trasferimento dei risultati della ricerca, scuole e università, escluse le biblioteche universitarie; d) quelli nella disponibilità di enti culturali diversi dalle biblioteche, dai musei e dagli archivi; e) quelli comunque nella disponibilità degli organismi di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801; [f]. abrogato); g) quelli esclusi dall'accesso ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o per motivi di tutela del segreto statistico, quali disciplinati dall'articolo 9 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322; h) quelli sui cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale ai sensi della legge 22 aprile 1941, n. 633, ovvero diritti di proprietà industriale ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30. h-bis) quelli, non contenenti dati pubblici, il cui accesso è disciplinato dal Capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241; h-ter) parti di documenti contenenti solo logotipi, stemmi e distintivi; h-quater) documenti, o parti di documenti, che contengono dati personali che non sono conoscibili da chiunque o la cui conoscibilità è subordinata al rispetto di determinati limiti o modalità, in base alle leggi, ai regolamenti o alla normativa dell'Unione europea, nonché quelli che contengono dati personali il cui riuso è incompatibile con gli scopi originari del trattamento ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e delle altre disposizioni rilevanti in materia».

<sup>320</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 36 del 2006 così come modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015: « [c]on riferimento a dati pubblici non ancora resi disponibili, i soggetti che intendono riutilizzare dati delle pubbliche amministrazioni o degli organismi di diritto pubblico presentano apposita richiesta secondo le modalità stabilite dal titolare del dato con proprio provvedimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni».

<sup>321</sup> Cfr. art. 5 co. 3 primo periodo d.lgs. n. 36 del 2006 così come modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015.

<sup>322</sup> Cfr. art. 6 co. 1 primo periodo d.lgs. n. 36 del 2006 così come modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015: «Il titolare del dato mette a disposizione i documenti, ove possibile e opportuno insieme ai rispettivi metadati e secondo le modalità e i formati previsti dagli articoli 52 e 68 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 12».

<sup>323</sup> Cfr. art. 5 co. 3 secondo periodo d.lgs. n. 36 del 2006 così come modificato dal d.lgs. n. 102 del 2015«[i]n caso di decisione negativa, il titolare del dato comunica al richiedente i motivi del rifiuto sulla base delle disposizioni del presente decreto».



riuso tramite l'adozione delle licenze di riutilizzo<sup>324</sup>, esso è liberamente scaricabile qualora sia presente sul sito internet ufficiale e i dati ivi contenuti utilizzabili. Se invece non fosse presente sul portale del soggetto titolare, l'interessato al riutilizzo deve presentare apposita richiesta.

#### IV.II.III. La nuova direttiva PSI 3.0 (Ue) 2019/1024.

Cinque anni sono un lasso di tempo trascurabile per la vita normativo-istituzionale di uno Stato, ma sono considerevoli se rapportati all'evoluzione tecnologica. Infatti, in base alla c.d. *Legge di Moore*<sup>325</sup>, già citata nel primo capitolo, la capacità di calcolo informatica raddoppia ogni diciotto mesi – dunque in cinque anni è più che sestuplicata. Conseguentemente la tecnologia di oggi supera di gran lunga quella di cinque anni fa. Per questa ragione i legislatori europei hanno deciso di rivedere la disciplina sul riuso dell'informazione pubblica con l'approvazione, nel giugno 2019, della direttiva (Ue) 2019/1024<sup>326</sup>, di rifusione delle direttive precedenti 2003/98/CE e 2013/37/UE, che dovrà essere recepita dalla legislazione domestica dei Paesi membri entro il 17 luglio 2021<sup>327</sup>.

Come emerge dalla rubrica della nuova direttiva, paragonandola a quella delle c.d. direttive PSI 1.0 e 2.0, l'accento viene ora messo sul dato in sé più che sul documento contenente il dato<sup>328</sup>, anche se dal punto di vista pratico oggetto della disciplina continuano a essere i documenti contenenti i dati<sup>329</sup>.

---

<sup>324</sup> Cfr. art. 5 co. 1 d.lgs. n. 36 del 2006 così come sostituito dal d.lgs. n. 102 del 2015: «[il titolare del dato adotta prioritariamente licenze aperte standard ovvero predispone licenze personalizzate standard e le rende disponibili sul proprio sito istituzionale. Nei casi di riutilizzo di documenti contenenti dati personali il titolare del dato adotta licenze personalizzate anche standard».

<sup>325</sup> Cfr. B. RICCÒ, voce *Legge di Moore*, in *Enc. Treccani - Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, 2008 (in <https://goo.gl/XvZE5T>).

<sup>326</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, consultabile in <https://bit.ly/2Owcv6F>.

<sup>327</sup> Cfr. art. 17 co. 1 direttiva (UE) 2019/1024: «1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 17 luglio 2021. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni».

<sup>328</sup> Cfr. nota 326.

<sup>329</sup> Cfr. art. 3 co. 1 direttiva (UE) 2019/1024: «[f]atto salvo il paragrafo 2 del presente articolo, gli Stati membri provvedono affinché i documenti cui si applica la presente direttiva in conformità dell'articolo 1 siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali conformemente ai capi III e IV».

Questo dato formale si traduce nel principio generale imposto dalla direttiva secondo il quale il “dato pubblico” deve essere riutilizzabile per fini commerciali e/o non commerciali. Nella categoria dei dati pubblici rientrano innanzitutto quelli prodotti o detenuti dagli enti pubblici dei diversi Stati membri nell’ambito dei compiti di servizio pubblico; in secondo luogo quelli in possesso delle imprese pubbliche<sup>330</sup> sempre nell’ambito della prestazione di servizi di interesse generale e per attività non direttamente esposte alla concorrenza; infine vi rientrano anche i dati della ricerca scientifica che siano generati con finanziamenti pubblici (ma diversi dalle singole pubblicazioni scientifiche<sup>331</sup>) e che devono sottostare al principio FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*)<sup>332</sup>, sempre che siano già stati resi pubblici attraverso una banca dati gestita a livello istituzionale o su base tematica<sup>333</sup>. L’obiettivo ultimo

---

<sup>330</sup> Ai sensi dell’art. 2 num. 3) direttiva (UE) 2019/1024 per impresa pubblica si intende «qualsiasi impresa attiva nei settori di cui all’articolo 1, paragrafo 1, lettera b), su cui gli enti pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un’influenza dominante perché ne sono proprietari, vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù di norme che disciplinano l’impresa in questione. Si presume che vi sia influenza dominante di enti pubblici in tutti i casi seguenti in cui tali organismi, direttamente o indirettamente: a) detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dell’impresa; b) dispongono della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall’impresa; c) possono designare più della metà dei membri dell’organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell’impresa»

<sup>331</sup> Cfr. art. 2 num. 9) direttiva (UE) 2019/1024, laddove per dati della ricerca si intende: «documenti in formato digitale, diversi dalle pubblicazioni scientifiche, raccolti o prodotti nel corso della ricerca scientifica e utilizzati come elementi di prova nel processo di ricerca, o comunemente accettati nella comunità di ricerca come necessari per convalidare le conclusioni e i risultati della ricerca.

<sup>332</sup> Sul punto si veda <https://www.force11.org/group/fairgroup/fairprinciples>.

<sup>333</sup> Cfr. art. 1 co. 1 direttiva (UE) 2019/1024: «1. Al fine di promuovere l’utilizzo di dati aperti e di incentivare l’innovazione nei prodotti e nei servizi, la presente direttiva detta un complesso di norme minime in materia di riutilizzo e di modalità pratiche per agevolare il riutilizzo: a) dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici degli Stati membri; b) dei documenti esistenti in possesso delle imprese pubbliche: i) attive nei settori definiti nella direttiva 2014/25/UE; ii) che agiscono in qualità di operatori di servizio pubblico a norma dell’articolo 2 del regolamento (CE) n. 1370/2007; iii) che agiscono in qualità di vettori aerei che assolvono oneri di servizio pubblico a norma dell’articolo 16 del regolamento (CE) n. 1008/2008; o iv) che agiscono in qualità di armatori comunitari che assolvono obblighi di servizio pubblico a norma dell’articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92; c) dei dati della ricerca, conformemente alle condizioni di cui all’articolo 10». L’art. 10 della direttiva (UE) 2019/1024 invece stabilisce: «1. Gli Stati membri promuovono la disponibilità dei dati della ricerca adottando politiche nazionali e azioni pertinenti per rendere i dati della ricerca finanziata con fondi pubblici apertamente disponibili («politiche di accesso aperto») secondo il principio dell’apertura per impostazione predefinita e compatibili con i principi FAIR. In tale contesto, occorre prendere in considerazione le preoccupazioni in materia di diritti di proprietà intellettuale, protezione dei dati personali e riservatezza, sicurezza e legittimi interessi commerciali, in conformità del principio «il più aperto possibile, chiuso il tanto necessario». Tali politiche di accesso aperto sono indirizzate alle organizzazioni che svolgono attività di ricerca e alle organizzazioni che finanziano la ricerca. 2. Fatto salvo l’articolo 1, paragrafo 2, lettera c), i dati della ricerca sono riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali conformemente ai capi III e IV, nella misura in cui tali ricerche sono finanziate con fondi pubblici e ricercatori, organizzazioni che svolgono attività di ricerca e organizzazioni che

della nuova direttiva è sempre il medesimo perseguito anche dalle precedenti direttive PSI, ovvero rafforzare il potenziale economico e sociale del patrimonio informativo del settore pubblico consentendo alle imprese operante nella c.d. economia dei dati – non soltanto le imprese di grandi dimensioni (che tra l'altro avrebbero la disponibilità economica per far ciò) ma in particolare le *start-up* e le piccole medie imprese – di reperire più facilmente i dati e di generare informazioni al fine di promuovere l'economia, la concorrenza e la trasparenza<sup>334</sup>, tramite l'adozione di misure concrete volte a consentire il riutilizzo quali garantire l'accessibilità online dei dati e dei relativi metadati in formato aperto e meccanicamente leggibile<sup>335</sup>, nonché in modalità (di regola) gratuita – eccezioni a parte<sup>336</sup>.

---

finanziano la ricerca li hanno già resi pubblici attraverso una banca dati gestita a livello istituzionale o su base tematica. In tale contesto viene tenuto conto degli interessi commerciali legittimi, delle attività di trasferimento di conoscenze e dei diritti di proprietà intellettuale preesistenti».

<sup>334</sup> Cfr. *Considerando* n. 41 direttiva (UE) 2019/1024: «[a]ffinché possa svilupparsi un mercato delle informazioni esteso all'intera Unione è indispensabile far sì che le condizioni di riutilizzo dei documenti del settore pubblico siano chiare e accessibili a tutti. Tutte le condizioni poste per il riutilizzo dei documenti dovrebbero pertanto essere presentate chiaramente ai potenziali riutilizzatori. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la creazione di indici accessibili online, se del caso, dei documenti disponibili in modo da promuovere e agevolare le richieste di riutilizzo. Coloro i quali chiedono il riutilizzo dei documenti in possesso di soggetti diversi da imprese pubbliche, istituti di istruzione, organizzazioni che svolgono attività di ricerca e organizzazioni che finanziano la ricerca dovrebbero essere al corrente dei mezzi di impugnazione di cui dispongono per quanto riguarda le decisioni o le pratiche che li interessano. Ciò sarà particolarmente importante soprattutto per le *start-up* e le PMI, che potrebbero non avere familiarità con gli enti pubblici di altri Stati membri e i corrispondenti mezzi di impugnazione».

<sup>335</sup> Cfr. art. 9 co. 1 e 2 direttiva (UE) 2019/1024: «Gli Stati membri adottano modalità pratiche per facilitare la ricerca dei documenti disponibili per il riutilizzo, come elenchi dei documenti più importanti, insieme ai rispettivi metadati, ove possibile e opportuno accessibili online e in formati leggibili meccanicamente, e dei portali collegati agli elenchi di contenuti. Ove possibile, gli Stati membri facilitano la ricerca interlinguistica dei documenti, in particolare consentendo l'aggregazione dei metadati a livello dell'Unione. Gli Stati membri incoraggiano inoltre gli enti pubblici ad adottare modalità pratiche per facilitare la conservazione dei documenti disponibili per il riutilizzo».

<sup>336</sup> Cfr. art. 6 direttiva (UE) 2019/1024: «1. Il riutilizzo di documenti è gratuito. Tuttavia, può essere autorizzato il recupero dei costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato. 2. In via eccezionale il paragrafo 1 non si applica: a) a enti pubblici che devono generare proventi per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico; b) a biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, musei e archivi; c) alle imprese pubbliche. 3. Gli Stati membri pubblicano online un elenco degli enti pubblici di cui al paragrafo 2, lettera a). 4. Nei casi di cui al paragrafo 2, lettere a) e c), l'importo totale delle tariffe è calcolato in base a criteri oggettivi, trasparenti e verificabili. Tali criteri sono stabiliti dagli Stati membri. Il totale delle entrate ricavate dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti in un periodo contabile adeguato non supera i costi della loro raccolta, produzione, riproduzione, diffusione e archiviazione dei dati, maggiorati di un utile ragionevole sugli investimenti, e — ove applicabile — di anonimizzazione di dati personali e delle misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato. Le tariffe sono

A tal fine la direttiva dedica attenzione anche ai dati c.d. dinamici, vale a dire quei dati, estremamente importanti per lo sviluppo di nuove applicazioni se considerati a livello aggregato, che sono caratterizzati per essere rapidamente obsoleti – si pensi ad esempio ai dati derivanti da impianti sensoristici<sup>337</sup>: la direttiva 1024 stabilisce che gli enti pubblici devono renderli disponibili per il riutilizzo il prima possibile e in modo aggregato e per il tramite di interfacce per programmi applicativi (API, *Application Programming Interfaces*)<sup>338</sup>. Tramite le API verranno messe a disposizione in blocco, in modo meccanicamente accessibile e gratuito, alcune “serie di dati di alto valore”<sup>339</sup> individuate dalla Commissione europea e che combinate con altri dati sono ritenute dei moltiplicatori di valore economico-sociale<sup>340</sup>: si pensi ai dati geospaziali, ai dati

---

calcolate conformemente ai principi contabili applicabili. 5. Quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro dagli enti pubblici di cui al paragrafo 2, lettera b), il totale delle entrate provenienti dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti in un periodo contabile adeguato non supera i costi di raccolta, produzione, riproduzione, diffusione, archiviazione dei dati, conservazione e gestione dei diritti e — ove applicabile — di anonimizzazione di dati personali e delle misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato, maggiorati di un utile ragionevole sugli investimenti. Le tariffe sono calcolate conformemente ai principi contabili applicabili agli enti pubblici interessati. 6. Il riutilizzo di quanto segue è gratuito per l'utilizzatore: a) fatto salvo l'articolo 14, paragrafi 3, 4 e 5, le serie di dati di elevato valore, come elencati a norma del paragrafo 1 di detto articolo; b) i dati della ricerca di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera c)».

<sup>337</sup> Cfr. art. 2 num. 8) direttiva (UE) 2019/1024, secondo cui per dati dinamici si intende: «documenti in formato digitale, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza; i dati generati da sensori sono solitamente considerati dati dinamici».

<sup>338</sup> Cfr. art. 5 co. 5 direttiva (UE) 2019/1024: «[g]li enti pubblici rendono disponibili i dati dinamici per il riutilizzo immediatamente dopo la raccolta tramite API adeguate e, se del caso, come download in blocco». Sulle API si veda O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, cit.

<sup>339</sup> Cfr. art. 2 num. 10) direttiva (UE) 2019/1024, secondo cui per serie di dati di alto valore si intende documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l'ambiente e l'economia, sin particolare in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, nonché del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati».

<sup>340</sup> Cfr. art. 14 direttiva (UE) 2019/1024: «[l]a Commissione adotta atti di esecuzione che stabiliscono un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore appartenenti alle categorie di cui all'allegato I e detenute da enti pubblici e imprese pubbliche tra i documenti cui si applica la presente direttiva. Tali specifiche serie di dati di elevato valore sono: a) disponibili gratuitamente, fatti salvi i paragrafi 3, 4 e 5; b) leggibili meccanicamente; c) fornite mediante API; e d) fornite come download in blocco, se del caso. Tali atti di esecuzione possono specificare le modalità di pubblicazione e riutilizzo delle serie di dati di elevato valore. Tali modalità devono essere compatibili con le licenze aperte standard. Le modalità possono includere le condizioni applicabili al riutilizzo, i formati dei dati e dei metadati e le modalità tecniche di diffusione. Gli investimenti effettuati dagli Stati membri in materia di approcci per l'apertura dei dati, come gli investimenti nello sviluppo e nell'introduzione di determinati standard, sono presi in considerazione e ponderati rispetto ai potenziali benefici dell'inclusione nell'elenco. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 16, paragrafo 2. 2. L'individuazione delle specifiche serie di dati di elevato valore di cui al paragrafo 1 si basa sulla valutazione delle loro potenzialità: a) nell'apportare importanti benefici

relativi all'osservazione della terra e all'ambiente, ai dati meteorologici, a quelli statistici, a quelli relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese e quelli concernenti la mobilità urbana<sup>341</sup>.

In ogni caso, e in riferimento a quale che sia la tipologia di dato pubblico nel singolo caso di specie, gli enti pubblici (ma non le imprese pubbliche) sono tenuti a esaminare le richieste di riutilizzo dei documenti con strumenti digitali rendendoli disponibili – sempre digitalmente – entro un termine ragionevole<sup>342</sup>, facilitando l'effettivo riutilizzo dei dati e dei documenti, sia informando i cittadini dei diritti previsti dalla direttiva n. 1024 sia assistendo questi ultimi nelle richieste e nelle procedure di riutilizzo<sup>343</sup>.

I principi di concorrenza e non discriminazione sono alcuni dei tasselli fondanti del diritto dell'Unione europea. E tali principi sono alla base anche delle norme della direttiva (UE) 2019/1024. In particolare, da un lato, è

---

socioeconomici o ambientali e servizi innovativi; b) nel beneficiare un numero elevato di utilizzatori, in particolare PMI; c) nel contribuire a generare proventi; e d) nell'essere combinata con altre serie di dati. 26.6.2019 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 172/75. A fine dell'individuazione delle specifiche serie di dati di elevato valore, la Commissione svolge adeguate consultazioni, anche a livello di esperti, effettua una valutazione d'impatto e garantisce la complementarietà con gli atti giuridici esistenti, come la direttiva 2010/40/UE, in relazione al riutilizzo dei documenti. Tale valutazione d'impatto include un'analisi costi/benefici e un'analisi finalizzata a stabilire se la fornitura a titolo gratuito delle serie di dati di elevato valore da parte dagli enti pubblici che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico avrebbe un impatto sostanziale sul bilancio di tali enti. Con riguardo alle serie di dati di elevato valore in possesso di imprese pubbliche, la valutazione d'impatto presta particolare attenzione al ruolo delle imprese pubbliche in un contesto economico competitivo. 3. In deroga al paragrafo 1, secondo comma, lettera a), gli atti di esecuzione di cui al paragrafo 1 prevedono che l'obbligo di messa a disposizione gratuita delle serie di dati di elevato valore non si applichi alle specifiche serie di dati di elevato valore in possesso delle imprese pubbliche qualora ciò determini una distorsione della concorrenza nei pertinenti mercati. 4. L'obbligo di rendere gratuitamente disponibili a norma del paragrafo 1, secondo comma, lettera a), le serie di dati di elevato valore non si applica alle biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, ai musei e agli archivi. 5. Nel caso in cui la messa a disposizione gratuita delle serie di dati di elevato valore da parte di enti pubblici che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico avrebbe un impatto sostanziale sul bilancio di tali enti, gli Stati membri possono esentare gli enti in questione dall'obbligo di mettere a disposizione gratuitamente tali serie di dati di valore elevato per un periodo non superiore ai due anni dall'entrata in vigore del pertinente atto di esecuzione adottato a norma del paragrafo 1».

<sup>341</sup> Così l'allegato 1 direttiva (UE) 2019/1024.

<sup>342</sup> Cfr. art. 4 co. 1 direttiva (UE) 2019/1024: «[g]li enti pubblici esaminano le richieste di riutilizzo e mettono i documenti a disposizione del richiedente, ove possibile e opportuno per via elettronica o, se è necessaria una licenza, mettono a punto l'offerta di licenza per il richiedente entro un lasso di tempo ragionevole e coerente con quello previsto per l'esame delle richieste di accesso ai documenti».

<sup>343</sup> Cfr. art. 4 co. 5 direttiva (UE) 2019/1024: «[...] gli Stati membri definiscono disposizioni pratiche per facilitare l'effettivo riutilizzo dei documenti. In particolare, tali disposizioni possono includere i mezzi per fornire informazioni pertinenti sui diritti di cui alla presente direttiva e per offrire assistenza e orientamenti adeguati».

previsto che il riuso sia aperto a tutti gli operatori economici del mercato e le modalità concrete di riutilizzo non devono essere discriminatorie<sup>344</sup>; dall'altro in via generale vi è un *tendenziale* divieto di diritti di esclusiva fra operatori economici ed enti pubblici e/o imprese pubbliche<sup>345</sup>.

Nel bilanciamento eseguito dai legislatori europei, la disciplina della direttiva PSI 3.0 non si applica ai documenti a numerosi documenti espressamente sottratti al suo ambito applicativo, fra i quali, ad esempio, quelli su cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale, a quelli il cui accesso è esclusi o limitato in virtù dei regimi di accesso stabiliti dal singolo Stato membro, nonché per fini di protezione delle informazioni sensibili relative alla sicurezza nazionale, alla riservatezza statistica e commerciale, oltre a quelli la cui fornitura è un'attività che esula dall'ambito dei compiti di servizio pubblico

---

<sup>344</sup> Cfr. art. 11 co. 1 direttiva (UE) 2019/1024: «[l]e condizioni poste per il riutilizzo di documenti non comportano discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo, compreso il riutilizzo transfrontaliero». Cfr. anche art. 12 co. 1 primo periodo direttiva (UE) 2019/1024: «[i] documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più operatori stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti».

<sup>345</sup> Cfr. art. 12 direttiva (UE) 2019/1024: «I documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più operatori stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti. I contratti o gli altri accordi tra gli enti pubblici o le imprese pubbliche in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi. 2. Tuttavia, se per l'erogazione di un servizio d'interesse pubblico è necessario un diritto esclusivo, la fondatezza del motivo per l'attribuzione di tale diritto esclusivo è soggetta a riesame periodico, comunque con scadenza triennale. Gli accordi di esclusiva conclusi il, o successivamente al 16 luglio 2019 sono resi pubblici online almeno due mesi prima che abbiano effetto. I termini definitivi di tali accordi sono trasparenti e sono resi pubblici online. Il presente paragrafo non si applica alla digitalizzazione di risorse culturali. 3. In deroga al paragrafo 1, se il diritto esclusivo riguarda la digitalizzazione di risorse culturali, il periodo di esclusiva non eccede di norma i dieci anni. Nel caso in cui tale periodo ecceda i dieci anni, la sua durata è soggetta a riesame nel corso dell'undicesimo anno e, se del caso, successivamente ogni sette anni. Gli accordi che concedono diritti di esclusiva di cui al primo comma sono trasparenti e sono resi pubblici. Nel caso di un diritto esclusivo di cui al primo comma, all'ente pubblico interessato è fornita a titolo gratuito una copia delle risorse culturali digitalizzate come parte di tale accordo. Tale copia è resa disponibile per il riutilizzo al termine del periodo di esclusiva. 4. Le disposizioni giuridiche o pratiche che, pur non concedendo espressamente un diritto esclusivo, mirano a limitare, o possono fare ragionevolmente prevedere che avranno l'esito di limitare, la disponibilità di riutilizzo di documenti da parte di soggetti diversi dal terzo che partecipa all'accordo, sono rese pubbliche online almeno due mesi prima di prendere effetto. L'effetto di tali disposizioni giuridiche o pratiche sulla disponibilità dei dati ai fini di riutilizzo è soggetto a riesame periodico ed è comunque rivisto con scadenza triennale. I termini definitivi di tali accordi sono trasparenti e sono resi pubblici online. 5. Agli accordi di esclusiva esistenti al 17 luglio 2013 che non rispondono alle condizioni previste per beneficiare delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 e che sono stati conclusi da enti pubblici è posto termine alla scadenza del contratto e comunque entro il 18 luglio 2043. Agli accordi di esclusiva esistenti il 16 luglio 2019 che non rispondono alle condizioni previste per beneficiare delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 e che sono stati conclusi da imprese pubbliche, è posto termine alla scadenza del contratto e comunque il 17 luglio 2049».

degli enti pubblici o che esulano dalla prestazione di servizi di interesse generale da parte di un'impresa pubblica<sup>346</sup>.

---

<sup>346</sup> Cfr. art. 2 co. 2-7 direttiva (UE) 2019/1024: «2. La presente direttiva non si applica: a) ai documenti la cui fornitura è un'attività che esula dall'ambito dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici in questione, quali definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro o, in mancanza di tali norme, quali definiti in conformità delle comuni prassi amministrative dello Stato membro in questione, a condizione che la portata di detti compiti sia trasparente e soggetta a revisione; b) ai documenti in possesso di imprese pubbliche: i) prodotti al di fuori dell'ambito della prestazione di servizi di interesse generale quali definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro; ii) connessi ad attività direttamente esposte alla concorrenza e, di conseguenza, a norma dell'articolo 34 della direttiva 2014/25/UE, non soggetti alle norme in materia di appalti; c) ai documenti su cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale; d) ai documenti, come i dati sensibili, esclusi dall'accesso in virtù dei regimi di accesso nello Stato membro, anche per motivi di: i) tutela della sicurezza nazionale (vale a dire della sicurezza dello stato), difesa o sicurezza pubblica; ii) riservatezza statistica; iii) riservatezza commerciale (compresi i segreti commerciali, professionali o d'impresa); e) ai documenti il cui accesso è escluso o limitato per motivi di protezione delle informazioni sensibili relative alle infrastrutture critiche quali definite all'articolo 2, lettera d), della direttiva 2008/114/CE; f) ai documenti il cui accesso è limitato in virtù dei regimi di accesso vigenti negli Stati membri, compresi i casi in cui i cittadini o le persone giuridiche devono dimostrare un interesse particolare nell'ottenimento dell'accesso ai documenti; g) ai logotipi, stemmi e distintivi; h) ai documenti, il cui accesso è escluso o limitato in virtù dei regimi di accesso per motivi di protezione dei dati personali, e a parti di documenti accessibili in virtù di tali regimi che contengono dati personali il cui riutilizzo è stato definito per legge incompatibile con la normativa in materia di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali o pregiudizievole per la tutela della vita privata e dell'integrità degli individui, segnatamente quale prevista dal diritto nazionale o dell'Unione in materia di tutela dei dati personali; i) ai documenti in possesso delle emittenti di servizio pubblico e delle società da esse controllate e da altri organismi o loro società controllate per l'adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico; j) ai documenti in possesso di enti culturali diversi dalle biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, dai musei e dagli archivi; k) ai documenti in possesso di istituti di istruzione secondaria e inferiore e, nel caso di tutti gli altri istituti di istruzione, ai documenti diversi da quelli di cui al paragrafo 1, lettera c); l) ai documenti diversi da quelli di cui al paragrafo 1, lettera c), in possesso di organizzazioni che svolgono attività di ricerca e di organizzazioni che finanziano la ricerca, comprese le organizzazioni preposte al trasferimento dei risultati della ricerca. 3. La presente direttiva si basa, senza pregiudicarli, sui regimi di accesso dell'Unione e nazionali. 4. La presente direttiva non pregiudica il diritto dell'Unione e nazionale in materia di protezione dei dati personali, in particolare il regolamento (UE) 2016/679 e la direttiva 2002/58/CE, nonché le corrispondenti disposizioni di diritto nazionale. 5. Gli obblighi imposti a norma della presente direttiva si applicano unicamente nella misura in cui essi sono compatibili con le disposizioni di accordi internazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare la convenzione di Berna, l'accordo TRIPS e il WCT. 6. Il diritto del titolare di una banca di dati di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 96/9/CE non è esercitato dagli enti pubblici al fine di impedire il riutilizzo di documenti o di limitare il riutilizzo oltre i limiti stabiliti dalla presente direttiva. 7. La presente direttiva disciplina il riutilizzo dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici e delle imprese pubbliche degli Stati membri, compresi i documenti ai quali si applica la direttiva 2007/2/CE».

## V. Riflessioni conclusive e collegamento con il capitolo successivo.

In questo capitolo si è analizzata la strategia di *Open Government* tramite lo studio dei suoi elementi costitutivi, vale a dire i principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione, soffermandosi sui diversi istituti giuridici che ne rappresentano la concretizzazione sul piano normativo (pur nell'elasticità dei confini dei suddetti principi).

La necessità di avere ben chiaro in che cosa consista l'*Open Government* discende dalla definizione di "Digitalizzazione" delineata nel primo capitolo, vale a dire come quel processo tramite cui la pubblica amministrazione utilizza le tecnologie digitali al fine di agire e organizzarsi:

- per esercitare meglio funzioni amministrative già esistenti e/o prestare meglio servizi pubblici già esistenti, attuando in tal modo i principi classici dell'agire amministrativo; oppure
- per esercitare funzioni amministrative nuove e innovative e/o prestare nuovi servizi pubblici nuovi e innovativi – ovvero quelle che possono essere definite *Born-Digital Administrative Functions* e *Born-Digital Public Services*.

In tal modo appare evidente che la strategia di *Open Government* rappresenta il presupposto per la teorizzazione di *Born-Digital Administrative Functions*.

Avendo sciolto il nodo di cosa realmente fosse la strategia di *Open Government*, risulta possibile procedere a descrivere e ad analizzare un esempio di *Born-Digital Administrative Functions*, la cui trattazione è oggetto della prima parte del capitolo successivo.

Un'anticipazione è necessaria, tuttavia, al fine di comprendere più agilmente le pagine successive: l'esempio di *Born-Digital Administrative Functions* scelto è quello dell'*Open Data Analysis*, vale a dire dell'analisi dei dati aperti. La ragione di ciò si desume dalla circostanza per la quale, come si evince dal grafico cui alla *Figura 3* riportata *infra*, proprio i dati aperti, gli *Open data*, costituiscono un esempio evidente dell'intersezione teorica e pratica dei tre principi della strategia di *Open Government*, rappresentando un elemento di unione fra i principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione.



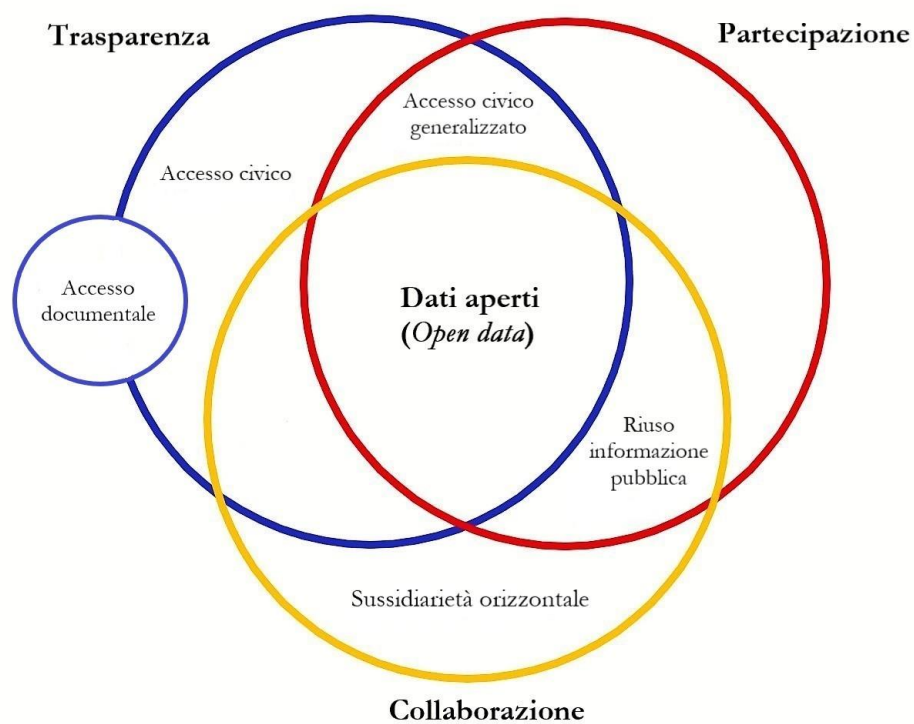


Figura 3

L'analisi più dettagliata di quanto sopra riportato sarà affrontata nel capitolo successivo.

## VI. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

Sull'*Open Government* in generale.

F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2015, 268 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.; D. LATHROP, L. RUMA, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol, 2010; M. RENNA, S. VACCARI, *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *giustamm.it*, 1/2019.

Sulla trasparenza in senso ampio.

AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Varenna, 1989, Giuffrè, Milano, 1991; A. AMODIO, *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, in *GiustAmm.it*, n. 5/2018, 21 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in *Sist. prev.*, 1993, 23 ss.; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5945 ss.; M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. del fed.*, n. 3-4/2013; A. BONOMO, *Informazioni e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Cacucci, Bari, 2012; M. CAMELLI, M.P. GUERRA (cur.), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; E. CARLONI, *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 779 ss.; M.C. CAVALLARO, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, n. 1/2015, 121 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.; CIVITI, *Rapporto sulla trasparenza negli enti pubblici nazionali*, 2012 (consultabile in <https://bit.ly/31QUB3v>); A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019; E. D'ALTERIO, *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2018, 511 ss.; D.U. GALETTA, *Transparency and administrative governance in European Law*, in M.P.

CHITI (cur.), *General principles of administrative action*, Bononia Universty Press, Bologna, 2006; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1/2017; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *federalismi.it*, n. 19/2018; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della attiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *www.astridonline.it.*, 2009; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti della pubblica amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.; F. MERLONI, *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002; F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008; A. NATALINI, G. VESPERINI (cur.), *Il Big Bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, 2015; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA, F. SAIITA (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 141 ss.; A. PIRAINO, *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *NR*, 1991, 263 ss.; F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 2/2019; O. POLLICINO, F. RESTA, *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in *Dir. Inf.*, n. 1/2019, 110 ss.; C. SILVESTRO, *Trasparenza e Riforma Brunetta*, in *Foro amm. – TAR*, n. 2/2011, 706 ss.; M. SPASIANO, *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, in M.P. CHITI, G. PALMA (cur.), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2009, 154 ss.; M. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 83 ss.; N. VETTORI, *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 539 ss.; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *federalismi.it*, 2016; R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.; P. VIRGA, *Trasparenza della Pubblica Amministrazione e tutela giurisdizionale del diritto di accesso agli atti amministrativi*, in *Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione di Varenna*, 21/23 settembre 1989, Giuffrè, Milano, 1989; P. VOLPE, *Trasparenza e partecipazione nell'ordinamento delle autonomie locali*, in *TAR*, 1991, II, 254 ss.; P. TANDA, *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. \*\*\*, L-Z, UTET, Torino, 2008, 884 ss.

Sull'accesso documentale e sulla legge n. 241 del 1990.

G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G. ARENA (cur.), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 15 ss.; S. BELLOMIA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2000; M. BOMBARDELLI, G. ARENA, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in A. CACCIARI, *Accesso e riservatezza alla luce della nuova l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. – TAR*, n. 7-8/2005, 2687 ss.; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi)*, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, A.C. n. 4504, 9 marzo 1987, in <https://bit.ly/3aKbfW7>; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Goria)*, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, A.C. n. 1913, 19 novembre 1987, in <https://bit.ly/2W0OLw1>; V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 409 ss.; S. CIMINI, *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, n. 10/2005, 407 ss.; M. CLARICH, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, pp. 444 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene, Napoli, 2006; M. D'ALBERTI et. al. (cur.), *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992, 126 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 209 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1995, 598 ss.; F. FRACCHIA, *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, Giappichelli, Torino, 2003; C.E. GALLO, S. FOÀ, voce *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 2000 (agg. cur. Da F. Pavoni), 1 ss.; L. LAMBERTI, *Definizioni e principi in materia di accesso*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 711 ss.; S. MAZZAMUTO, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm.*, 1992, pp. 1571 ss.; L.A. MAZZAROLLI, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, CEDAM, Padova, 1998; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. A. MAZZAROLLI, G.

PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Vol. I, Monduzzi, Milano, 2005; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, pp. 905 ss.; M. OCCHIENA, *Accesso agli atti amministrativi*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 57 ss.; G. PASTORI, *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1/1986 147 ss.; A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993; F. PUBUSA, *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2/2005, 349 ss.; F. PUBUSA, *Il nuovo diritto d'accesso (seconda parte)*, in *Dir. econ.*, 3/2005, 565 ss.; F. PUBUSA, *Il nuovo diritto d'accesso (terza parte)*, in *Dir. econ.*, 4/2005, 809 ss.; A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016; A. ROMANO TASSONE, *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per E. Silvestri*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 442 ss.; A. ROMANO TASSONE, *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 315 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1083 ss.; A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, pp. 494 ss.; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, pp. 669 ss.; M.A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, 2000, agg., IV, pp. 1 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011; A. SIMONATI, *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, in *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Università degli Studi di Trento, 2002;

Sul diritto di accesso civico.

A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Fed.*, n. 3-4/2013, 725 ss.; P. CANAPARO, *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione differenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, n. 4/2014; M. D'ARIENZO, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proces. amm.*, 2015, 123 ss.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2017, 65 ss.; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2016, 1019 ss.; D.U. GALETTA, *Access to Administrative Documents and to Public Sector*

*Information in Italy*, H.J. BLAKE, R. PERLINGEIRO (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Springer, 2018, 343 ss.; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 875 ss.; B.G. MATTARELLA, M. SAVINO (cur.), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, n. 8/2013; B. PONTI (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; M. SAVINO, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2013, 795 ss.; V. TORANO, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, n. 4/2013, 789 ss.

Sul modello FOIA in senso ampio e sul diritto all'informazione.

J. M. ACKERMAN, I. E. SANDOVAL-BALLESTEROS, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Admin. Law Rev.*, 85/2006; Y. ARAI, *Article 10: Freedom of Expression*, in D.J. HARRIS, M. O'BOYLE, E.P. BATES, C.M. BUCKLEY, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, III ed., Oxford University Press, 2014, 613 ss.; E. BIANCO (cur.), *Peter Forsskål. Pensieri sulla libertà civile [1759] (con l'Editto sulla libertà di stampa del 1766 di Adolfo Federico Re di Svezia)*, Liberilibri, Macerata, 2012; C. A. BISHOP, *Access to Information as Human Right*, LFB Scholarly Pub., 2012; A. CARDONE, M. OETHEIMER, *Art. 10 – Libertà di espressione*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (cur.), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, 397 ss.; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. CHYDENIUS, *Berättelse Om Chinesiska Skrif-Fribeten, Öfversatt af Danskan*. Stoccolma 1766, in <https://bit.ly/2YrxZo2>; D. CURTIN, J. MENDES, *Article 42 – Right of Access to Documents*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publish., Londra, 2014, 1070 ss.; H.N. FOERSTEL, *Freedom of information and the right to know*, Greenwood press, Westport, Connecticut, 1999; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-modernità*, Giappichelli, Torino, 2017; S. JOSEPH, M. CASTAN, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 590 ss.; M.

KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2019; H. KRANENBORG, W. VOERMANS, *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, European Law Publishing, Groningen, 2006; V. L. LEMIEUX, S. E. TRAPNELL, *Public Access to Information for Development - A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, 2016; A. LOIODICE, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971; M. MCDONAGH, *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 13, 1/2013, 25 ss.; T. MENDEL, *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, in *Comparative Media Law Journal*, n. 1/2003, 39 ss.; J. MUSTONEN (cur.), *The World's First Freedom of Information Act: Andres Chydenius' Legacy Today*, Kokkola, 2006; S. NINATTI, *Commento Art. 42*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffè, Milano, 2017, 780 ss.; R. PELED, Y. RABIN, *The Constitutional Right to Information*, in *Columbia Human Rights Law Review*, n. 42/2011, 357 ss.; L. PINESCHI (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2015, 78 ss.; P. PIVA, *Commento Art. 41*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffè, Milano, 2017, 753 ss.; S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Dir. econ.*, n. 2/2019, 543 ss.; M. SALVADORI, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Legal Framework and Regional Policies*, 2011, 1 ss.; M. SAVINO, *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, OECD-Sigma, 2010; W.A. SCHABAS (cur.), *The Universal Declaration of Human Rights. The Travaux Préparatoires*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013; S. SEDLEY, *Information as a Human Right*, in J. BEATSON, Y. CRIPPS (cur.), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, Oxford University Press, 2000; G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in A. NATALINI, G. VESPERINI (cur.), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015, 163 ss.; R. TARCHI, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. COLAPIETRO (cur.), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 141 ss.; E. VILLANUEVA, *Dececho de acceso a la*

*información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Nacional Autónoma de México, Città del Messico, 2003; C. G. WEERAMANTRY, *Access to Information: A New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law* 99/1994; A. YANNOUKAKOU, I. ARAKA, *Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 147/2014.

Sull'accesso civico generalizzato.

E. CARLONI, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2016, 579 ss.; E. CARLONI, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2016; A. CAUDURO, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, n. 3/2017, 601 ss.; C. COLAPIETRO, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (cur.), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; G. CORSO, *Potere politico e segreto*, in F. MERLONI (cur.) *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 267 ss.; A. CORRADO, *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale possibile tutela processuale?*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2017; M. DE ROSA, B. NERI, *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 793 ss.; C. DEODATO, *La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*, in *giustizia-amministrativa.it*; F. DURANTE, *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 7 marzo 2018; M. FILICE, *I limiti dell'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 861 ss.; S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2017, 65 ss.; D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza della pubblica amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto legislativo n. 33/2013*, in *federalismi.it*, 2016; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2016, 1019 ss.; D.U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *federalismi.it*, n. 10/2018; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1/2017; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa:*



*un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *federalismi.it*, n. 19/2018; G. GARDINI, M. MAGRI (cur.), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.; B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma. Commento a l. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2015, 621 ss.; A. MOLITERNI, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 577 ss.; I. PIAZZA, *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 645 ss.; B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; A. PORPORATO, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *federalismi.it*, n. 12/2017; M. SAVINO, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, 593 ss.; M. SAVINO, *Il FOIA italiano e i suoi critici: un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 452 ss.; C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *federalismi.it*, n. 5/2018.

Sul Codice dell'amministrazione digitale.

G. ARMAO, *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 3-4/2015; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018; S. CALZOLAIO, *"Digital (and privacy) by default". L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 185 ss.; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.; E. CARLONI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 20, 05, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; E. CARLONI, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2011, 469 ss.; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; B. CAROTTI, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018,

131 ss.; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (cur.), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs.n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012; G. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2/2011, 213 ss.; G. DUNI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017; M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014; A. MAGGIPINTO, *Amministrazione digitale*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 227 ss.; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.; G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2016, 114 ss.; D. SORACE, L. FERRARA, S. CIVITARESE MATEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

Sulla ricostruzione storica della disciplina degli enti locali.

A. AMORT (cur.), *Le province*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1968; G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 128 Supplemento: Legge 8 giugno 1990, n. 142 (ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI) e Legge 25 marzo 1993, n. 81 (ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO, DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, DEL CONSIGLIO COMUNALE E DEL CONSIGLIO PROVINCIALE)*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1996; G. CALDERONI, *Commento sub art. 7*, in L. PAPIANO (cur.), *L'autonomia locale. Commentario alla Legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo*, Pragma, Bologna, 1991, pp. 64 ss.; R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, in G. CIAN, A. TRABUCCHI, *Breviaria Iuris*, CEDAM, Padova, 2006; A. CIAFFI, *Comuni e province: il cammino della riforma*, Collana Editoriale Anci, CEL, Gorle, 1990; R. DI MARIA, C. NAPOLI, A. PERTICI, *Diritto delle*

*autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2019; M.S. GIANNINI (cur.), *I Comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967; T. GROPPI, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994; V. ITALIA, *Per l'autonomia degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007; A. PETRACCHI, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Voll. I e II, Neri Pozza, Vicenza, 1962; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015; G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, II. ed., Giuffrè, Milano, 2000; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, CEDAM-Wolters Kluwer, Padova, 2019; A. STERPA, *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene, Napoli 2014; L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142. Norme complementari, documenti, schemi*, II ed., Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1990; L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2018.

Sul tema dei controlli.

U. ALLEGRETTI (cur.), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995; S. BATTINI, *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2015, 308 ss.; F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 587 ss.; M. CAMMELLI (cur.), *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs. n. 286/1999*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2001; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, s.d.; S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corr. Giur.*, 1993, 217 ss.; C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in G. CORSO, V. LOPILATO (cur.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 467 ss.; A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, UTET, Torino, 1989, 67 ss.; D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, p. gen., II, 2003, Giuffrè, Milano, 1343 ss.; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*,

in F.G. COCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 533 ss.; G. DELLA CANANEA, *Verso un codice dei controlli?*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2017, 753 ss.; U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, II, Milano, 1914; F. GARRI, *I controlli nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1998; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Giuffrè, Milano, 2003; U. POTOTSCHNIG, *Controlli e principi costituzionali sulla Pubblica Amministrazione*, in *Quad. reg.*, 1984, 1247 ss.; S. ROSSA, voce *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Banca Dati Iperestuale, UTET - Wolters Kluwer, Torino, 2018, pp. 1-24.

Sulla riforma costituzionale del 2012 e sul principio del pareggio di bilancio.

F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Riv. AIC*, 2/2012; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012; F. GALLO, *La tutela dei diritti sociali e il principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2016, 647 ss.; M. LUCIANI, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. Corte Conti*, 3-4/2016, 459 ss.; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2012, 529 ss.; A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2018, 596 ss.; R. SUCCIO, *Il Principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e la Corte costituzionale: un primo (complesso) approccio*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 715 ss.

Sul tema della lotta alla corruzione.

R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 90 ss.; R. CANTONE, E. CARLONI, *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018; E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 497 ss.; S. CASSESE, *"Maladministration" e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss.; A. DEL VECCHIO, P. SEVERINO (cur.), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2014; F. FRACCHIA, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*,

3/2015, 483 ss.; D.U. GALETTA, *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e soc.*, n. 1/2017, 43 ss.; S. GAMBACURTA, F. FERRARO, *Anticorruzione. Commento alla riforma. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017; B. G. MATTARELLA, M. PELISSERO (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013; F. MERLONI, L. VANDELLI (cur.), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010; R. RAZZANTE (cur.), *La nuova regolamentazione anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015; C. TUBERTINI, *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, 2016, 135 ss.

Sulla partecipazione in senso ampio.

U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009; U. ALLEGRETTI (cur.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010; A. AMORTH, *Introduzione al tema del Convegno*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977; A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2015, 1173 ss.; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014, 305 ss.; G. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1/2017, 78 ss.; F. BASSI, *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 744 ss.; F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; L. BOBBIO (cur.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995; R. CARANTA, *Civil Society Organizations and Administrative Law*, in *Hamline Law Review*, 2014, 39 ss.; E. CASETTA, *La "partecipazione democratica" nell'ordinamento regionale*, in *Foro Amm.*, 1972, 875 ss.; E. CASETTA, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato Italiano*, in AA.VV., *La*

*partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977; L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.; S. CASSESE, *Le basi costituzionali*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.; R. CHIEPPA, *Tipologie procedimentali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti*, in [www.giustizia-amministrativ.it](http://www.giustizia-amministrativ.it), dicembre 2005; M.P. CHITTI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977; M. CLARICH, *Stati, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 133 ss.; M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, CEDAM, Padova, 2010; C. COGLIANESE, *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 529 ss.; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2019; A. CROSETTI, *Forme e modi di democrazia partecipativa nel governo del territorio*, in AA.VV. (cur.), *Studi in onore di Eugenio Picozza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; F. DE TOFFOL, A. VALASTRO, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria, Perugia, 2012; F. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 30 settembre 2017; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2014, 237 ss.; R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, UTET, Torino, 1993, 468 ss.; A. FLORIDIA, *The Origins of the Deliberative Turn*, in A. BÄCHTIGER, J.S. DRYZEK, J. MANSBRIDGE, M. WARREN (eds), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2018; L. LAMBERTI, *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 19 maggio 2012; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/ 1977, 1625; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, CEDAM, Padova, 2004; F. MERUSI, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, in *Amministrare*, 1972, 11 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene*

*deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969; OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Open Government Partnership Global Report: Democracy Beyond the Ballot Box*, I ed., maggio 2019; V. PAZÈ, *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in M. MANGINI (cur.), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Progedit, Bari, 2013, 75 ss.; G. RANDO, *Commento sub articolo 23*, in F.G. FERRARI, G. MORBIDELLI, (cur.), *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, La Tribuna, Milano, 2017, 156 ss.; S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 2006, 61 ss.; S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; I. SHAPIRO, *Enough of Deliberation: Politics Is about Interests and Power*, in S. MACEDO (ed), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2016, 267 ss.; R. SUNSTEIN, *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017; D.F. THOMPSON, *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in *Annual Review of Political Science*, 11(1)2018, 497 ss.; L. TORCHIA, *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008; E. TRIMARCHI, *La partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, n.39/1970, 9 ss.; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010; T. VÖLKER, *Deliberative Democracy in the Age of Social Media*, in C. IGLESIAS KELLER, E. CELESTE (eds), *Future Visions for a Democratic Internet*, in *Revista Publicum*, Special Issue, Vol. 5, n. 2/2019, 73 ss. (in <https://bit.ly/2t4fnjK>).

Sulla partecipazione al procedimento amministrativo.

G. ARENA, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio, Roma 12 febbraio 1993*, Giuffrè, Milano, 1996, 13 ss.; G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969; F. BENVENUTI, voce *Contraddittorio (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 739 ss.; M.

BOMBARDELLI, *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996; R. CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età delle responsabilità*, in *Foro it.*, 1999, I, 3202 ss.; R. CARANTA (ed.), *Interest Representation in Administrative Proceedings*, Jovene, Napoli, 2008; E. CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1984; A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016; E. CARLONI, *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva tra procedimento e processo*, Giuffrè, Milano, 2011; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. Giur.*, 1970, 25 ss.; E. CASTORINA, *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 75 ss.; A. CIOFFI, *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2015, 797 ss.; M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000; A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002; M. D'ALBERTI, *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.; P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996; G.D. FALCON (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano comunitario e comparato*, CEDAM, Padova, 2010, 189 ss.; R. FERRARA, *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 1027 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 209 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, ESI, Napoli, 1996; F. FRACCHIA, *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. e soc.*, 1997, 189 ss.; C.E. GALLO, *La partecipazione al procedimento*, in P. ALBERTI, G. AZZARITI, G. CANAVESIO, C.E. GALLO, G.B. GARRONE, M.A. QUAGLIA, *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.; G.M. MARENGHI, *I confini del diritto alla partecipazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 955 ss.; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, 223 ss.; M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002;



L.R. PERFETTI, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Report annuale 2011, Italia*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com); M. PROTTO, *Il rapporto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008; F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.; M. RAMAJOLI, *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. amm. proc.*, 2010, 459 ss.; M. RENNA, *Obblighi procedurali e responsabilità dell'Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, 557 ss.; G. ROHERSEN, *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 61 ss.; A. ROMANO, *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, in A. CONTIERI, F. FRANCIANO, M. IMMORDINO, A. ZITO (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 408 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione all'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2002, 283 ss.; S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008; A. TRAVI, *Interessi procedurali e "pretese partecipative": un dibattito aperto. (A proposito di due contributi di Duret e di Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 543 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 172 ss.

Sulle autorità amministrative indipendenti.

P. BILANCIA (cur.), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Giuffrè, Milano, 2012; S. CASSESE, *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (cur.), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 217 ss.; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano 2006; E. GROSSO, *Riconoscimenti normativi "di fatto" alle Autorità Amministrative Indipendenti*, in M. DOGLIANI (cur.), *Il libro delle leggi strapaesato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 70 ss.; S. LABRIOLA (cur.), *Le Autorità indipendenti. Da fattori*

*evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1999; N. LONGOBARDI, *Le autorità di regolazione dei mercati nel «tempo della crisi»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 41 ss.

Sull'*e-Democracy*.

P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicativa in Italia?*, in *Dir. inf.*, n. 1/2011, 19 ss.; T.E. FROSINI, *Internet e democrazia di massa*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2017, 657 ss.; R. KRIMMER, D. DUENAS-CID, I. KRIVONOSOVA, P. VINKEL, A. KOITMAE, *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*, in R. KRIMMER, M. VOLKAMER, V. CORTIER, R. GORÉ, M. HAPSARA, U. SERDÜLT, D. DUENAS-CID (eds.), *Electronic Voting (Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings)*, Springer Nature, Switzerland, 2018, 117 ss.; A. MEIER, *eDemocracy & eGovernment Stages of a Democratic Knowledge Society*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012; A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2018; S.B. SIDERIS, Z. KARADASIADOU, C.P. YIALOURIS, V. ZORKADIS (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014; P. VINKEL, *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn, 2015.

Sul tema delle *lobbies* e dei gruppi di interesse.

M. ANGELOSANTE, *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Ist. fed.*, 3-4/2018, 529 ss.; A. BITONTI, P. HARRIS (ed.), *Lobbying in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2017; L. CAIANIELLO, *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 571 ss.; G. CAPANO, R. LIZZI, A. PRITONI, *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 3/2014; D. DAVID, *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *federalismi.it*, n. 24/2017; R. DE CARIA, *“Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia*, Ledizioni, Milano, 2017; T.E. FROSINI, *Gruppo di pressione*, in M. AINIS (cur.), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma, 2000; F. MARTINES, *Il*

*lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 583 ss.; P.L. PETRILLO, *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giur. dell'Economia*, 2/2013; R. RAZZANTE, *Lobbies e trasparenza: una regolamentazione possibile? Ipotesi di un modello italiano aperto all'Europa*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2003, p. 383 ss.; C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'Anac*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 605 ss.

Sul principio di collaborazione in senso ampio e sul principio di sussidiarietà orizzontale.

L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1/2000, 99 ss.; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 42 ss.; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 2003; C. COBO, *Networks for citizen consultation and citizen sourcing of expertise*, in *Contemporary Social Science*, 7(3)/2012, 283 ss.; G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 13 ss.; C. DEODATO, *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2017, 5 ss.; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; F. GIGLIONI, *Subsidiary cooperation: a new type of relationship between public and private bodies supported by the EU law*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comun.*, n. 2/2010, 485 ss.; L. HASSELBLAD TORRES, *Citizen sourcing in the public interest*, in *Knowledge Management for Development Journal*, 3(1)/2007, 134 ss.; S. LICCIARDELLO, *Informazione e servizi pubblici*, in *Serv. pubbl. app.*, 2005, 525 ss.; D. LINDERS, *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 446 ss.; J. VON LUCKE, K. GROSSE, *Open Government Collaboration. Opportunities and Challenges of Open Collaborating With and Within Government*, in M. GASCÓ-HERNANDEZ (cur.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, 2014, 189 ss.; A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 3/2003, 991 ss.; P.

MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016; T. NAM, *Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 12 ss.; P. PIRAS, *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2006, 93 ss.; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (cur.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 23 ss.; J. ZILLER, *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 2/2006, 285 ss.

#### Sul dibattito pubblico.

G. DI GASPARE, *Il dibattito tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2017; M. DIONIGI, *Art. 22*, in L. R. PERFETTI (cur.), *Codice dei contatti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2017; C. LOMBARDI, A. LULLO, *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2018; G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 5/2019.

#### Sul baratto amministrativo.

M. BALDI, *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel D.Lgs. n. 50/2016*, in *Urban. app.*, n. 8-9/2016, 959 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n. 4/2018, 839 ss.; G. CREPALDI, *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.; S. DI PIETRO, *Il valore e i limiti del baratto amministrativo per il rilancio del "welfare" urbano*, in *GiustAmm.it*, n. 10/2018, 12 ss.; S. TARULLO S., *Il "baratto amministrativo" nel nuovo Codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico*, in *Riv. trim. app.*, n. 2/2016, 347 ss.; S. VILLAMENA, *"Baratto amministrativo": prime osservazioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2016, 379 ss.

Sul tema degli accordi fra pubblica amministrazione e privati.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in V. CERULLI IRELLI (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 101 ss.; R. FERRARA, *L'accordo...e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, III, 136 ss.; F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, CEDAM, Padova, 1998; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003; F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, II, 1273 ss.; P.L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 147 ss.; F.G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in Atti del XLVII Convegno di Studi "Autorità e consenso nell'attività amministrativa", Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Giuffrè, Milano, 2002, 32 ss.; D. SORACE, *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 140 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 238 ss.

Sul partenariato pubblico privato e sulle sponsorizzazioni in materia di beni culturali e paesaggistici.

A. CANTONE, *La sponsorizzazione passiva della pubblica amministrazione: dalle origini all'attuale crisi economica*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 4/2012; L. CASINI, *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016; G. CERRINA FERONI (cur.), *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Giappichelli, Torino, 2011; A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, IV, Giappichelli, Torino, 2014; J. DELMON, *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011; A. FIORITTO (cur.), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, Torino, 2017; S. GIARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016, 403 ss.; M.C. JEFFERIES, S. ROWLINSON (eds), *New Forms of Procurements. PPP and Relational Contracting in the 21st Century*, Routledge, London-New York, 2016; T. S. MUSUMECI (cur.), *La cultura ai privati: il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, CEDAM, Padova, 2012; F. RIMOLI, *La*

*dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2016, pp. 505 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018; M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019; A. L. TARASCO, *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6/2018, pp. 477 ss.; R. TOMEI, V.D. SCIANCALEPORE, voce *Sponsorizzazione (contratto di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. Aggiornamento \*\*\* L-Z, UTET, Torino, 2008, pp. 827 ss.; M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 3-4/2017, pp. 623 ss.

Sui *social network* nella pubblica amministrazione.

AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; D. AGOSTINO E M. ARNABOLDI, *Social media data used in the measurement of public service effectiveness*, in *Public Policy and Administration*, 2016, 1 ss; M. ALOVISIO, C. BORCIU, *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 293 ss.; D. M. BOYD, N.B. ELLISON, *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*, in *Journal of Computer-Mediated Communications*, 2008 (13), 211 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019; P. CITARELLA, *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017; G. DE GREGORIO, *Social network, contitolarità del trattamento e stabilimento: la dimensione costituzionale della tutela dei dati personali tra vecchie e prospettive passate e future*, in *Dir. Inf.*, n. 3/2018, 462 ss.; F. DI COSTANZO, *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017; L. DIOTALLEVI, *Internet e social network tra "fisiologia" costituzionale e "patologia" applicativa*, in *Giur. mer.*, n. 12/2012, 2507B ss; F. FAINI, *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 319 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Giappichelli, Torino, 2017; N. IBBA, *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, in D. MARONGIU, I.M. DELGADO (cur.), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, in *Diritto e processo amministrativo – Quaderni*, 23, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, 230 ss.; A. M.

KAPLAN, M. HAENLEIN, *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 2010 (53), 61 ss.; P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci Editore, Bari, 2015; A.R. POPOLI, *Social network e concreta protezione dei dati sensibili: luci ed ombre di una difficile convivenza*, in *Dir. inf.*, n. 6/2014, 981 ss.; G. RIVA, *I social network*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, UTET, Torino, 2012, 467 ss.; G. RIVA, *I social network*, Il Mulino, Bologna, 2010; S. ROSSA, E. CELESTE, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Istit. Fed.*, n. 1/2020 (in corso di pubblicazione); S. ROSSA, *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: Quid iuris?*, in *Riv. diritto dei media*, n. 1/2020, 201 ss.; G. SGUEO, *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2015, 523 ss.; S. TALAMO, F. DI COSTANZO, R. CRUDELE (cur.), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*, Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Formez PA in collaborazione con PA Social, II ed., gennaio 2018.

Sul riutilizzo dei dati nel settore pubblico.

C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2005, 1237 ss.; M. ALOVISIO, *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 45 ss.; M. BARBERO, K. BARTZ, F. LINZ, S. MAURITZ, P. WAUTERS, P. CHRZANOWSKI, H. GRAUX, A. HILLEBRAND, M. DE VRIES, A. INNESTI, P. YPMA, E. TENGE, K. JAKIMOWICZ, D. OSIMO, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018, 385 (in <https://bit.ly/2R7jvIA>); O. BORGOGNO, *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dir. inf.*, n. 3/2019, 689 ss.; G. CARULLO, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, n. 1/2016, 181 ss.; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.; S. D'ANCONA, *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3/2018, 587 ss.; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016; I. MACRÌ, *I dati delle pubbliche*

amministrazioni fra adempimenti e opportunità, in *Azienditalia*, n. 1/2012, 7 ss.; M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 ss.; P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1/2012 87 ss.; F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 2/2019; B. PONTI, *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 817 e ss.; M. RAGONE, *I dati aperti: l'innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Riv. infort. malat. prof.*, n. 3/2012, 803 ss.; S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss.; SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Legislatura XVII – Dossier n. 149*, in [www.senato.it](http://www.senato.it) (<https://bit.ly/30C2CZR>); L. TREMOLADA, *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017, in <https://bit.ly/2Tz6fOD>; B. VAN DER SLOOT, *Public Sector Information & Data Protection: A Plea for Personal Privacy Settings for the Re-use of PSI*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 219 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *La libertà di espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 2004; V. ZENO-ZENCOVICH, *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, Vol. IX, UTET, Torino, 1993, 420 ss.

#### Tematiche connesse.

T. ANNUS, *Riigiõigus (La costituzione)*, Juura, 2006; ATTI DEL PARLAMENTO ITALIANO – CAMERA DEI DEPUTATI, sess. 1904-1908, Legislatura XXII, 1° sessione, 2° tornata del 17 giugno 1908, Pres. Marcora, 22962; AA.VV., *Eesti vabariigi põhiseadus – Kommenteeritud Väljaanne (Costituzione della Repubblica di Estonia – Edizione commentata)*, Juura, 2012; E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, 225 ss.; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003; R. BATTAGLIA, *Storia della Resistenza italiana*, Einaudi, Torino, 1964; N. BERSIER LADAVAC (cur.), *Con esattezza kelseniana. Precisazioni sulla Dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, Giuffrè, Milano, 2003; CAMERA DEI



DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Voll. I-VIII, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1970; P. CALAMANDREI, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1995; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2333 ss.; R. CARANTA, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 1/2001, 406 ss.; R. CARANTA, *L'organismo di diritto pubblico, questo sconosciuto*, in *Giur. it.*, 2003, 1687 ss.; G. CARAVALLE, *Forti, Ugo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, n. 49/1997; D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 2009; L. CASINI, *Politica e amministrazione: "the Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 13 ss.; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 601 ss.; F. CASTIELLO, *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. – CDS*, n. 1/2008, 269 ss.; E. CEGLIE (cur.), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018; M.P. CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, CLUEB, Bologna, 2000; P. CHODERLOS DE LACLOS, *Les Liaisons dangereuses*, Durand-Neveu, Paris, 1782; G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi statutarie nel nuovo ordinamento delle fonti statali e regionali*, in *Giur. it.*, n. 1/2009; A. L. DE CESARIS, *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1991, 851 ss.; G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2165 ss.; L. DI GIOVANNI, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 667 ss.; A. DI GIOVINE, *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 111/1996, 5 ss.; M. DOGLIANI, *Abuso della decretazione d'urgenza, interpreti e garanti della Costituzione*, in *Questione giustizia*, n. 7/1988, n. 1, 127 ss.; M. ERNITS, *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (Diritti costituzionali, democrazia e stato di diritto)*, Tartu University Press, 2011; FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci, 1995; F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1005 ss.; U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, CEDAM, Padova, 1931; B. GAGLIARDI, *Il diritto di accesso*

alle informazioni ambientali e la nozione di “ambiente” ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 39 del 1997, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1033 ss.; B. GAGLIARDI, *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 373 ss.; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro Amm.*, 1979, 2667 ss.; E. GIARDINO, *La pluralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Giappichelli, Torino, 2012; A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, 89 ss.; A. GIORGIS, *Il referendum abrogativo nella «democrazia critica»*, in A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER (cur.), *Il Costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 476 ss. L. IMARISIO, *Difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza*, in M. DOGLIANI (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 95 ss.; H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925; H. KELSEN, *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Deuticke, Lipsia/Vienna, 1934; H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Verlag, Vienna, 1960; H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto. Saggio introduttivo e traduzione di Mario G. Losano*, Einaudi, Torino, 1966; H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, a cura di Joerg Luther ed Enrico Daly, Giuffrè, Milano, 2013; M. KIVIORG, *Religion and Law in Estonia*, II ed., Wolters Kluwer, 2016, 12 ss.; B. MAMELI, *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 2003; R. MARUSTE, *Konstitutsionalism. Ning põhiõiguste ja – Vabaduste kaitse (Costituzionalismo. I diritti e le libertà fondamentali)*, Juura, 2004; M. MAZZA, *La Costituzione dell'Estonia (1992)*, in M. GANINO (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2013, 47 ss.; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (cur.), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009; MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1956, p. 142 (consultabile in <https://bit.ly/2KZmnF5>); R. MONTANARO, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, 111 ss.; G. NAPOLITANO (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007; R. NARITS, *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, *Juridica International*, VII/2002; M.

NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990; F. PARRI, *IL C.N.L. e la guerra partigiana*, in P. PERMOLI (cur.), *Lezioni sull'antifascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1960; S. PELI, *Storia della Resistenza in Italia*, Einaudi, Torino, 2006; W. PISTARINI, *Fabrizio De André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018; R. PORRATO, *Informazione ambientale e trasparenza: due discipline a confronto*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2016; U. ROMAGNOLI, *Art. 3, II° comma*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli-Soc. Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 162 ss.; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940; M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 641 ss.; SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (cur.), *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV, Roma, 1970, (consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/2L1v0jb>); SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE (cur.), *Il Ministero per la Costituente*, in *MinervaWeb – Bimestrale della biblioteca 'Giovanni Spadolini'*, n. 3/2011 (in <https://bit.ly/2KXtGwU>); R. L. STEVENSON, *Treasure Island, or the Mutiny of the Hispaniola*, in *Young Folks*, 1881-1882; R. L. STEVENSON, *Treasure Island*, Cassell and Company, Londra, 1883; R. L. STEVENSON, *L'isola del tesoro*, trad. di Angiolo Silvio Novaro, Mondadori, Milano, 1932; G. ZANOBINI, *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955.

Sitografia.

<https://bit.ly/31QUB3v>; <https://bit.ly/2NwLgL5>; <https://bit.ly/2NVZC82>;  
<https://bit.ly/2Lm91Ua>; <https://bit.ly/2LYQGw9>; <https://synapta.it/>;  
<https://contrattipubblici.org/>; <https://www.force11.org/group/fairgroup/fairprinciples>.

## CAPITOLO III

### L'ANALISI DEI DATI APERTI, NUOVA FUNZIONE AMMINISTRATIVA

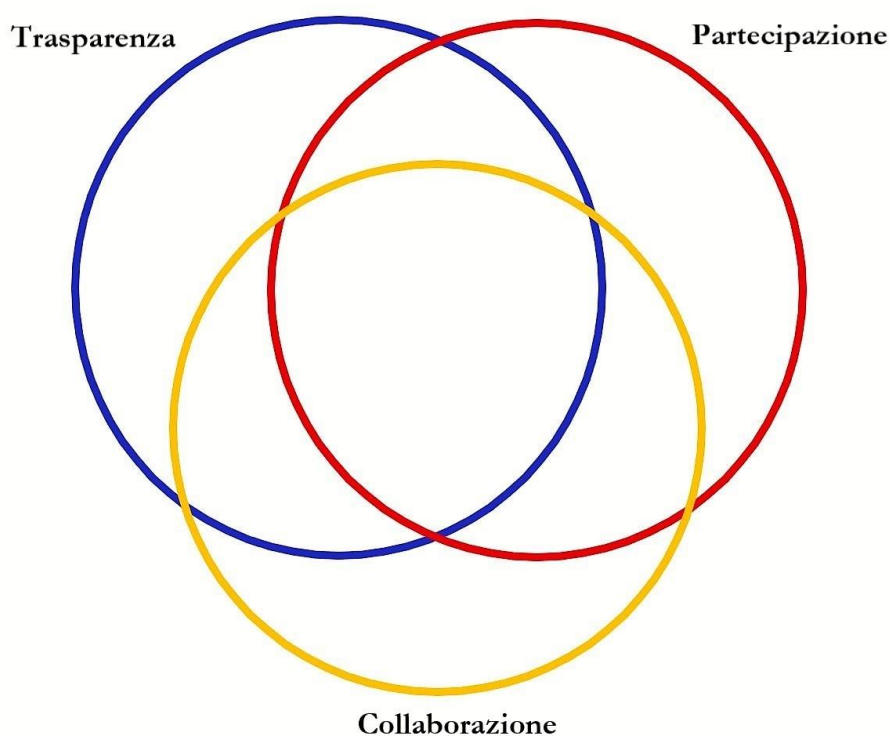
#### BASATA SULLE TECNOLOGIE DIGITALI

INDICE: I. Introduzione. I dati aperti come emblema dell'unione dei principi di digitalizzazione; II. Gli *Open Data*; II.I. La definizione di dato aperto; II.I.I. La definizione tecnico-informatica; II.I.II. La definizione giuridica; II.II. La disciplina normativa dei dati aperti; III. Dati e conoscenza, un binomio fondamentale per l'azione della pubblica amministrazione; III.I. La funzione amministrativa conoscitiva "tradizionale" proattiva dell'amministrazione; III.I.I. La funzione conoscitiva prima della legge sul procedimento, ovvero rileggendo *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione* di Franco Levi; III.I.II. La funzione conoscitiva a seguito della legge n. 241 del 1990; III.I.III. La funzione conoscitiva con le tecnologie digitali, ovvero con la *Big Data Analysis*; III.I.III.I. Due esempi concreti: l'ANPR e l'ANA; III.II. La funzione amministrativa conoscitiva "innovativa" ottriata dell'amministrazione; III.II.I. La funzione conoscitiva nuova consentita dagli strumenti digitali: l'*Open Data Analysis*, vera e propria *Born-Digital Administrative Function*; III.II.I.I. Alcuni esempi concreti: la PDND-DAF, *Mèmora* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19; IV. Riflessioni conclusive; V. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

«I sistemi informativi non servono più alle amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare»,  
M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*,  
in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, 734.

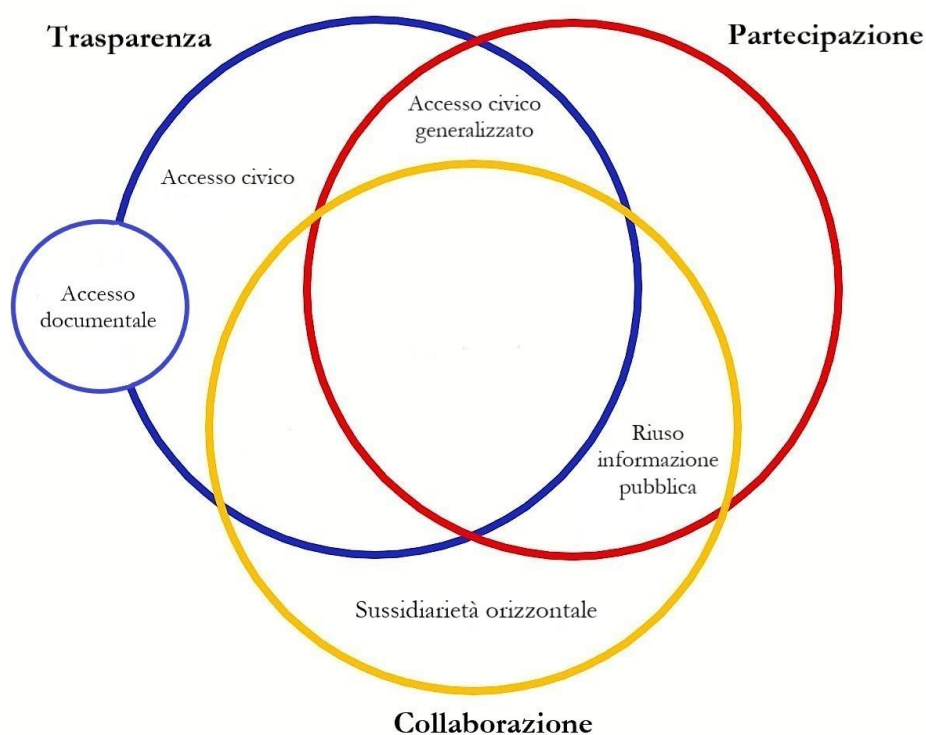
I. Introduzione. I dati aperti come emblema dell'unione dei principi di digitalizzazione.

Nel capitolo precedente si è ricostruita la strategia di *Open Government* attraverso l'analisi dettagliata dei relativi principi fondanti, vale a dire il principio di trasparenza, quello di partecipazione e quello di collaborazione, (come mostrato nella *Figura 1* sotto riportata). E ciò in conseguenza dell'importanza dei principi dell'*Open Government*, l'attuazione dei quali rappresenta il fine della digitalizzazione della pubblica amministrazione intesa come processo con il quale l'amministrazione si organizza per agire, e agisce, con l'intento di esercitare nuove funzioni amministrative basate sulle tecnologie digitali e rese concretamente possibili da esse (le c.d. *Born-Digital Administrative Functions* – che rappresentano l'emblema della seconda faccia di *Janus Bifrons* usato per descrivere in senso ampio il concetto di digitalizzazione dell'amministrazione).



*Figura 1*

Per ciascuno di tali principi, si sono esaminati gli istituti giuridici che, secondo l'opinione di chi scrive, sono ispirati da tali principi: l'istituto dell'accesso documentale, dell'accesso civico, dell'accesso civico generalizzato, del riuso dell'informazione pubblica (come risulta dalla *Figura 2*).



*Figura 2*

Proprio quest'ultimo schema rende bene l'idea di come i confini di tali principi siano alquanto mobili e dinamici, per nulla rigidi e statici. A testimonianza di ciò vi è la circostanza per la quale, ad esempio, il riuso dell'informazione pubblica si pone a cavallo fra il principio di partecipazione e quello di collaborazione, e parimenti accade in relazione all'accesso civico generalizzato.

Tale aspetto è il riflesso dell'interdipendenza di questi tre principi: non vi potrà mai essere un'amministrazione pubblica in grado di potersi veramente definire trasparente se non sia anche partecipativa, né potrà esservi un'amministrazione che punti all'attuazione di progetti collaborativi che non siano al contempo partecipativi e trasparenti. E proprio l'interdipendenza di

tali principi, in realtà, costituisce sia la forza sia la debolezza della strategia di *Open Government*.

In una sua canzone scritta a quattro mani con Ivano Fossati, *Le acciughe fanno il pallone*<sup>1</sup>, Fabrizio De André cantava di un povero pescatore di acciughe, emarginato dalla società, che cerca la propria rivale sociale nel tentativo di pescare un pesce d'oro. In questa impresa, però, questi deve fare i conti con l'alalunga, un tonno bianco: il rischio che quest'ultimo mangi il pesce d'oro potrebbe compromettere irrimediabilmente il suo fine. Per questo motivo, il pescatore deve essere più veloce dell'alalunga nel buttare le reti e raccogliere il banco di acciughe che, attratto dalla lampara, risale in superficie<sup>2</sup>. Proprio il banco di acciughe, il pallone, costituisce la loro protezione e il loro punto di debolezza. Il banco protegge i singoli pesci dall'attacco dei predatori, i quali, non sapendo individuare con precisione un bersaglio, risultano disorientati: il banco costituisce, in tal modo, un'efficace protezione naturale. Al contempo, è proprio il banco che permette ai pescatori di individuare le acciughe, che vengono così pescate con gran facilità: in questo caso il banco rappresenta la debolezza di questi pesci.

Un po' come il *pallone* fatto di acciughe, proprio l'interdipendenza dei principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione costituisce al contempo la debolezza e la forza dell'implementazione concreta della strategia dell'*Open Government*.

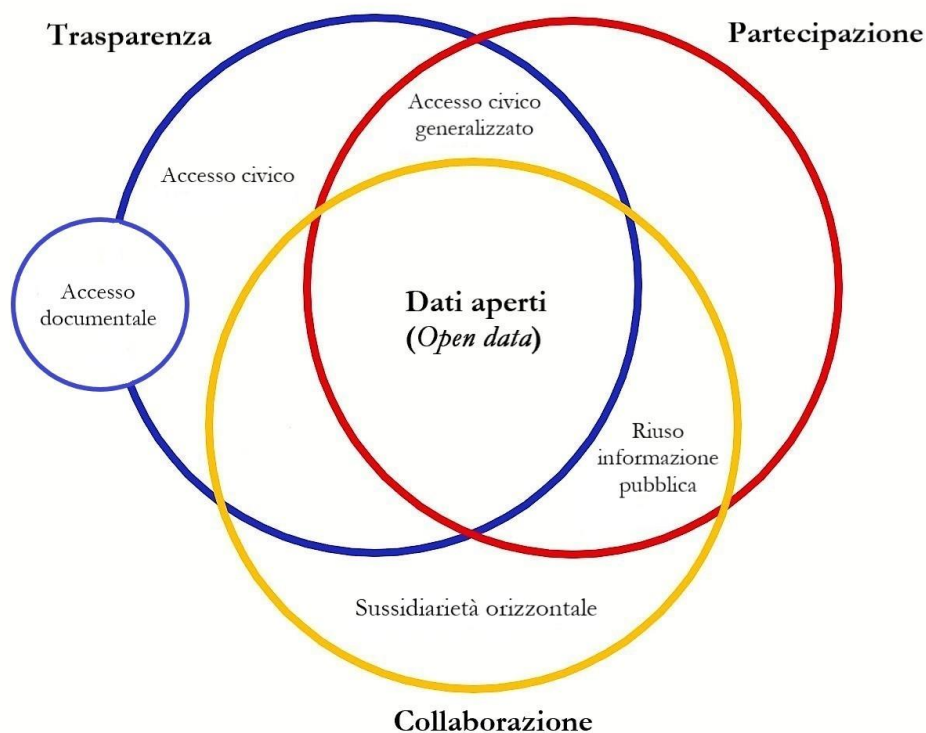
Tale debolezza discende dalla difficoltà del legislatore di sviluppare e attuare, sul piano reale, uno strumento giuridico che permetta di concretizzare nello stesso tempo sia il principio di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione. Come già sottolineato, infatti, il rischio di prevedere misure che attuino soltanto uno o due di questi principi comporta una debolezza strutturale della strategia di *Open Government*: se ad esempio il legislatore ponesse in essere un istituto giuridico per attuare al contempo la partecipazione e la trasparenza, ma non la collaborazione, la partecipazione e la trasparenza risulterebbero principi attuati soltanto parzialmente, risultando indeboliti se non, addirittura, inefficaci complessivamente.

---

<sup>1</sup> F. DE ANDRÉ, *Le acciughe fanno il pallone*, testo e musica di F. De André e I. Fossati, in *Anime salve*, Sony Music Entertainment, 1996.

<sup>2</sup> Sul punto W. PISTARINI, *Fabrizio De André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018, 260 ss., al quale si rimanda per approfondimenti su questa canzone.

Il punto di forza consiste nell'esistenza di un punto di unione dei principi dell'*Open Government*: i dati aperti o, in inglese, *Open Data* (come raffigurato nella *Figura 3*).



*Figura 3*

Come sarà analizzato in questo terzo capitolo, i dati aperti possiedono delle caratteristiche strutturali tali per cui la loro gestione e la loro analisi possono concretizzare congiuntamente sia il principio di trasparenza, sia quello di partecipazione, sia quello di collaborazione. Più dettagliatamente, gli *Open Data* – proprio in quanto “aperti” (cfr. paragrafo II) – permettono all'amministrazione di agire in modo trasparente, considerato che i dati sono liberamente accessibili e riutilizzabili da soggetti terzi, vale a dire da cittadini e imprese, i quali possono così verificare la correttezza del processo decisionale dell'amministrazione. Ma il fine ultimo dell'accessibilità dei dati aperti, più che promuovere la trasparenza dei poteri pubblici – che in realtà pare più un effetto secondario correlato a quelli principali – è proprio garantire, da un lato, la partecipazione dei cittadini alle decisioni dei poteri pubblici, fra cui



l'amministrazione, e dall'altro far in modo che cittadini e imprese, avendo a disposizione dati – ovvero conoscenza – collaborino con le istituzioni. Alcuni esempi concreti dell'attuazione di questi principi, in grado di poter rendere evidente quanto scritto, saranno analizzati nel paragrafo III.II.I.I. di questo capitolo.

Gli *Open Data*, dunque, costituiscono l'emblema dell'unione dei principi dell'*Open Government*: la loro gestione e analisi, o meglio, come si vedrà successivamente, l'esercizio della funzione amministrativa di *Open Data Analysis*, rappresenta un tassello fondamentale della concezione di digitalizzazione dell'amministrazione, così come descritta nel primo capitolo.

Questo terzo capitolo esaminerà innanzitutto i dati aperti, sia dal punto di vista tecnico-informatico sia da quello giuridico (par. II). Dopo aver ricostruito il ruolo centrale che i dati, in quanto estrinsecazione di fatti reali, rivestono nel processo conoscitivo della pubblica amministrazione finalizzato alla soddisfazione dell'interesse pubblico, si analizzerà l'impatto che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno sulla funzione amministrativa conoscitiva.

In particolare, è utile anticipare che dall'analisi che segue emergerà come le ICT siano in grado sia di potenziare la funzione conoscitiva “tradizionale” dell'amministrazione (par. III.I), sia di incidere così profondamente su quest'ultima da porre in essere una funzione amministrativa conoscitiva “innovativa”, quale quella relativa alla gestione, all'analisi e alla fruibilità dei dati aperti: la c.d. *Open Data Analysis*, vera e propria *Born-Digital Administrative Function* (par. III.II).

## II. Gli *Open Data*.

Nell'ultimo sottoparagrafo del capitolo precedente si è fatto riferimento al riuso dell'informazione pubblica<sup>3</sup>. Con questa perifrasi si è inteso l'obbligo, in capo alle amministrazioni pubbliche, di rendere i documenti, contenenti i dati pubblici in loro possesso, accessibili e riutilizzabili da chiunque, anche al fine di dare impulso all'economia dei dati – e quindi consentendo a ciascun cittadino di creare valore.

Il ruolo dell'amministrazione è cruciale per due ragioni: innanzitutto, essa deve consentire il riuso mettendo concretamente a disposizione il documento (ovvero la rappresentazione estrinseca di dati) sul proprio sito istituzionale o fornendo il documento al soggetto richiedente; l'altra ragione è legata alle condizioni del riuso che l'amministrazione impone al soggetto riutilizzatore, tramite l'apposizione di apposite licenze di riutilizzo. Si pensi ad esempio al caso in cui l'amministrazione stabilisca la restrizione al riuso per fini commerciali.

Quest'ultima ipotesi mette bene in evidenza come oggetto del riutilizzo possano essere dati che, proprio per l'applicazione di licenze diverse, risultano essere eterogenei fra loro.

Se l'amministrazione non impone restrizioni all'utilizzo del dato pubblico, allora tale dato è definibile *aperto* o, per usare la più nota locuzione inglese, *Open Data*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> A riguardo si rimanda al capitolo II paragrafo IV.

<sup>4</sup> Il tema dei dati aperti è oggetto dello studio accademico giuridico soltanto da pochi anni. Per alcuni riferimenti si vedano V. ZENO-ZENCOVICH, *Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. inf.*, n. 2/2003, 197 ss.; U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, 277 ss.; D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inform. Dir.*, 1-2/2008, 172 ss.; B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 405 ss.; B. PONTI, *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008; B. COCCAGNA, *Liberato accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cybersp. Dir.*, n. 2/2011, 129 ss.; D. TRISCORNIA (cur.), *"Open data" e riuso dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.; B. PONTI, *"Open-data" and Trasparenza: a Paradigm Shift*, in D. TRISCORNIA (cur.), *"Open-data" e riuso dei dati pubblici*, in *Inform. Dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.; A. BONOMO, *Informazioni e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012; G. MANCOSU, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2012; B. COCCAGNA, G. ZICCARDI, *Open data, trasparenza elettronica e codice aperto*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 395 ss.; A. ROSSATO, *Open data: origini e prospettive*, in A. PRADI, A. ROSSATO, *I beni comuni digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; S. ALIPRANDI (cur.), *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Ledizioni, Milano, 2014; G.A. CAVALIERE, *Open Data*, in M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi*

Stando alla definizione coniata dalla *The Open Definition*, progetto afferente al network di *Open Knowledge Foundation*<sup>5</sup>, «[o]pen data and content can be freely used, modified, and shared by anyone for any purposes»<sup>6</sup>: i dati aperti possono essere liberamente usati, modificati e condivisi da chiunque e per qualsiasi scopo. In tal senso anche la dottrina, secondo la quale i dati aperti costituiscono «quella parte del patrimonio informativo pubblico caratterizzato dall'essere "accessibile" e "riutilizzabile" da chiunque e per qualunque finalità, a seguito di un processo di condivisione e messa a disposizione dei dati da parte di soggetti pubblici a favore dei cittadini»<sup>7</sup>.

Accessibilità, riuso e assenza di condizioni di condivisione e di riutilizzano – o presenza di condizioni non limitanti – sono le caratteristiche principali degli *Open Data*. L'elaborazione della teoria dell'apertura dei dati è sorto in un contesto tecnico e politico evoluto nel corso degli anni: sul piano

---

dell'agenda digitale, Aracne, Roma, 2014, 30 ss.; J. GURIN, *Open Data Now*, McGraw Hill Professional, New York, 2014; T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014; M. OREFICE, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 25 maggio 2015; G. MODESTI, "Open data" e "privacy". La creazione di un programma aziendale per governare il processo di gestione dei dati, in *Quad. amm.*, 2-3/2016, 12 ss.; D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE, (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 77 ss.; M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; V. PAGNANELLI, *Accesso, accessibilità, "Open Data". Il modello italiano di "Open Data" pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 205 ss.; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Giappichelli, Torino, 2016; D.U. GALETTA E ALTRI, *Libro VI – Gestione delle informazioni amministrative*, in G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER (cur.), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017, 172 ss.; F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia*, in *Riv. dir. media*, 1/2018, 281 ss.; G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 685 ss.; G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive nell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 593 ss.; D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 663 ss.; F. FAINI, *Data Society. Governo dei dati e tutela dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2019. In senso ampio sulla tematica dei dati appare essere fondamentale G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2017. Sia consentito altresì il richiamo a S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss., i cui concetti basilari saranno esaminati più ampiamente in questo capitolo.

<sup>5</sup> Cfr. <https://okfn.org/>.

<sup>6</sup> <https://opendefinition.org/>.

<sup>7</sup> F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, cit., 809-810.

informatico, in concomitanza con la nascita del movimento del *software* libero<sup>8</sup> e dell'*Open Source* (vale a dire dell'apertura del codice sorgente del *software*); sul piano politico-istituzionale, invece, grazie ai provvedimenti adottati dalla prima Presidenza di Obama<sup>9</sup>. Non a caso il modello dei dati aperti è stato definito come qualcosa di più ampio di una mera applicazione di un aspetto procedurale, ma come una vera e propria «filosofia di gestione delle risorse digitali»<sup>10</sup>.

## II.I. La definizione di dato aperto.

Come già affermato in precedenza in relazione al processo di digitalizzazione, anche in riferimento ai dati aperti non vi è una norma costituzionale che ne stabilisca esplicitamente una disciplina o che, in qualche modo, ne preveda una sorta di regolamentazione. Ciononostante, parte della dottrina<sup>11</sup> ha recentemente ritenuto che vi sia, in realtà, una norma in Costituzione che rappresenti la copertura costituzionale agli *Open Data*: l'art. 33 co. 1 Cost., secondo il quale « [l]'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento». Secondo questa interpretazione, infatti, il fondamento costituzionale dell'accesso ai dati – e dunque, anche dell'accesso ai dati aperti – è costituito dalla libertà di scienza, ovvero di ricevere la conoscenza (sia essa scientifica o artistica): se l'amministrazione consente ai cittadini di avere accesso ai dati, consente in tal modo di avere accesso alla conoscenza. E proprio l'accesso ai dati aperti rappresenta la concretizzazione e l'attuazione del principio costituzionale di libertà di conoscenza e di scienza.

---

<sup>8</sup> Cfr. A. ROSSATO, *Open data: origini e prospettive*, in A. PRADI, A. ROSSATO, *I beni comuni digitali*, cit., 105: «[l]e origini di ciò che va sotto il nome di *Open Data* sono da rintracciarsi in quel movimento, di intellettuali e di attivisti, che andò germogliò attorno all'idea che il software dovesse essere *libero*, o quanto meno *aperto*».

<sup>9</sup> Cfr. F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia*, cit., 283: «[u]na grossa spinta all'affermarsi del movimento Open Data in ambito governativo è stata data da Barack Obama durante il suo primo mandato da Presidente degli Stati Uniti d'America, con la promulgazione della Direttiva sull'*Open Government* del dicembre 2009». Cfr. ad esempio B. OBAMA, *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/>, January 21<sup>st</sup>, 2009 (in <https://goo.gl/BU4mvW>).

<sup>10</sup> T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, cit., 583.

<sup>11</sup> In questo senso R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, intervento al convegno *L'amministrazione pubblica con i Big Data*, Torino, Aula Magna del Palazzo del Rettorato dell'Università degli Studi di Torino, 20 maggio 2019.

Non vi è dubbio, invece, che i dati aperti siano disciplinato sul piano legislativo. Prima di analizzare la definizione giuridica di dato aperto, pare necessario, tuttavia, soffermarsi su che cosa siano i dati aperti dal punto di vista tecnico.

### II.I.I. La definizione tecnico-informatica.

La definizione informatica di dato aperto può ricavarsi dalla classificazione dei dati fatta dall'inventore del Web, Tim Berners-Lee, nella sua teoria *5-Star Deployment Scheme*<sup>12</sup>. Grazie a tale teoria è possibile classificare le varie tipologie di dati in base alle caratteristiche di ciascuno di essi, desumendo, dunque, quale dato possa essere definito aperto e quale no. Secondo Berners-Lee, il diverso formato dei dati può essere collocato in uno dei cinque gradini di una scala, ognuno dei quali contrassegnato da un numero di stelline da 1 a 5, come rappresentato graficamente dallo schema cui alla *Figura 4* (schema ripreso dal sito <https://5stardata.info/en/>, da cui è tratta la parte successiva). Nel gradino più basso vi sono i dati con il grado di apertura e di “navigabilità” più basso, mentre in quello più alto quelli con il grado massimo.

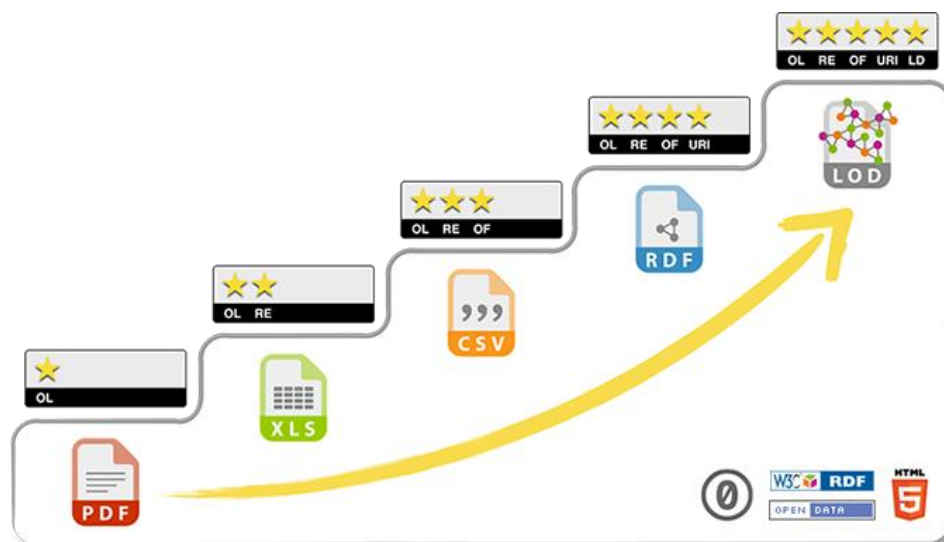
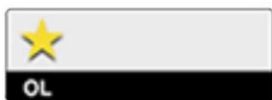


Figura 4 – tratta da <https://5stardata.info/en/>

<sup>12</sup> Cfr. T. BERNERS-LEE, *Linked Data*, 27 luglio 2006, in <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.



In tale teorizzazione, nel gradino più basso, a sinistra, vi rientrano quei dati non strutturati il cui formato è di tipo proprietario – vale a dire quel formato di cui le specifiche tecniche complete non sono liberamente accessibili e fruibili in quanto protette, ad esempio, da diritti di proprietà intellettuale della *software house* che ha prodotto il file – ma la licenza è aperta (OL, *Open License*), vale a dire che il dato può essere liberamente “aperto” e “letto”. In questo caso, il dato è accessibile sul web con licenza aperta (si pensi alla licenza di pubblico dominio CC0 di Creative Common<sup>13</sup>, che permette all'autore del dato di dedicare al pubblico dominio il proprio lavoro rinunciando a qualsiasi diritto di proprietà intellettuale su di esso), ma esso non può essere estrapolato dal documento che lo contiene. Un esempio di file di questo tipo è un qualsiasi file in formato .pdf<sup>14</sup>.



Nel gradino superiore, quello contrassegnato da due stelle, vi rientrano i file strutturati – ovvero quei files che sono *machine-readable* (RE, *readable*) e che quindi sono potenzialmente esportabili anche in altri *software* con formato strutturato – di tipo proprietario e con licenza aperta (OL). La concreta esportabilità, tuttavia, dipende dalle singole funzionalità del *software* proprietario. Un esempio di file di questo tipo è un file .xls<sup>15</sup> (Excel), sviluppato dalla Microsoft Corporation.

---

<sup>13</sup> Cfr. <https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>.

<sup>14</sup> Nel sito <https://5stardata.info/en/> viene fatto riferimento, come esempio, ai dati relativi alle previsioni di temperatura a Galway, in Irlanda, nei prossimi tre giorni. In questo caso un esempio di dato con una stellina è rappresentato dalla scansione immagine in file .pdf (dunque non nativo) di una tabella con tali previsioni: l'utente può leggere i dati, ma non può esportarli (facendo “copia” e “incolla”) in un altro documento. Cfr. <https://5stardata.info/en/examples/gtd-1.pdf>.

<sup>15</sup> Per rimanere nell'ipotesi della nota precedente relativa alle previsioni meteorologiche nei tre giorni prossimi a Galway, l'esempio di file con due stelle è rappresentato dalla tabella di Excel contenente i dati di temperatura (che nell'esempio precedente era invece scansionata come immagine in .pdf): essi sono esportabili ed elaborabili in altri *software* (es. in .doc). Cfr. <https://5stardata.info/en/examples/gtd-2.xls>.



Nel terzo gradino rientrano i dati a cui Berners-Lee attribuisce tre stelline, caratterizzati per essere dati strutturati (RE) con licenza aperta (OL) e in formato non proprietario (OF, *Open Format*), i quali possono sempre essere esportati in qualsiasi programma informatico strutturato. In questo modo, i dati sono accessibili e facilmente utilizzabili ed elaborabili da chiunque, poiché, non essendo un file di tipo proprietario, non vi sono restrizioni poste dalla *software house*. Un esempio di questo tipo di dati è costituito da un file in formato .csv, nel quale i dati (che sono separati da una virgola – infatti .csv è l'acronimo di *comma-separated values*) possono essere esportati in file di qualsivoglia natura<sup>16</sup>.



Nel quarto gradino rientrano i dati strutturati (RE) con licenza aperta (OL), con formato non proprietario (OF) e dotati di un identificativo unico di risorsa (URI, in inglese *Uniform Resource Identifier*), ovvero una sequenza di caratteri informatici che consente di identificare in modo unico un determinato oggetto – l'URL di un sito ([http://www\[...\]](http://www[...])) è uno specifico tipo di URI che definisce una posizione di un oggetto nel web (infatti è l'acronimo di *Uniform Resource Locator*). Un file di questo tipo è, ad esempio, un file con standard RDF (*Resource Description Framework*), che costituisce uno standard per rendere un oggetto nativamente identificabile sul Web, permettendo altresì che venga condiviso direttamente tramite l'URI<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> In questo caso l'esempio riferito alle previsioni di temperatura di Galway è rappresentato da un file in formato .csv contenente la tabella delle temperature con i dati necessari, che possono essere esportati ed elaborati senza condizioni da altri *software* (è possibile esportarli in Excel, in Word, ecc.). Cfr. <https://5stardata.info/en/examples/gtd-3.csv>.

<sup>17</sup> In questo caso l'esempio è costituito da una pagina web contenente la già menzionata tabella delle temperature, posto che, come detto, l'URL è una tipologia di URI che identifica una precisa posizione nel Web. Cfr. <https://5stardata.info/en/examples/gtd-4/>.



Infine, nel gradino più alto, contrassegnati da cinque stelle, vi sono i c.d. *Linked Data*<sup>18</sup>, i dati collegati. Essi sono dati strutturati (RE) con licenza aperta (OL), con formato non proprietario (OF), dotati di un identificativo unico di risorsa (URI) e collegati con altri dati dello stesso tipo (dati collegati, appunto, LD, *Linked Data*). Queste tipologie di dati possono essere oggetto di precise interrogazioni semantiche e consentire la consultazione e la navigazione di altri dati dello stesso tipo: un esempio di dataset di *Linked Data* può essere rappresentato da Wikidata<sup>19</sup>, mentre un esempio di file contenente dati collegati può essere una pagina di Wikipedia contenente collegamenti ad altre pagine Wikipedia o ad altre risorse sul Web<sup>20</sup>.

Da questa rappresentazione emerge con chiarezza che il riferirsi a “l’apertura” di un dato sottintenda, in realtà, una questione di sfumature. Un dato può essere più o meno aperto: alcuni sono aperti in modo minimo – come quelli con una stella, aventi di aperto soltanto la licenza – mentre altri lo sono nel senso pieno del termine – come i *Linked Data*. Secondo quanto sarà specificato meglio successivamente, affinché un dato abbia una caratteristica di apertura apprezzabile dal punto di vista legale, sul piano tecnico-informatico esso deve rientrare almeno nel terzo gradino della scala: deve essere un dato strutturato dotato di licenza aperta e in formato non proprietario. Solo questa tipologia di dato è possibile identificare come *Open Data* in senso giuridico. Ovviamente, le circostanze di possedere altresì un identificativo unico di risorsa e di essere collegato con altri dati aumentano il grado di “apertura” del dato, che però, di per sé, è già aperto. Sul piano opposto, non è possibile definire *Open Data*, in termini giuridici, il dato strutturato dotato unicamente di licenze aperte. Dunque, nel prosieguo di questa analisi, ci si riferirà ai dati aperti per indicare soltanto quei dati a cui Berners-Lee attribuisce almeno tre stelle,

---

<sup>18</sup> Sul punto per approfondimenti si rimanda a C. BIZER, HEATH, T. BERNERS-LEE, *Linked Data - The Story So Far*, in T. HEATH, M. HEPP, M., C. BIZER (eds.), *Special Issue on Linked Data*, in *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, Vol. 5, n. 3, 2009, 1 ss.

<sup>19</sup> Cfr. <https://www.wikidata.org/>.

<sup>20</sup> Nell’ipotesi delle previsioni di temperatura di Galway, l’esempio di file contenente dati con cinque stelle è costituito dalla pagina web cui alla nota 17, contenente la tabella delle temperature, con in aggiunta il collegamento alla pagina “Temperatura” di Wikipedia. Cfr. <https://5stardata.info/en/examples/gtd-5/>.



ovvero quei dati strutturati (RE), dotati di licenza aperta e in formato non proprietario.

Quanto ricostruito fin qui costituisce la base per comprendere, dal punto di vista informatico, che cosa si possa e si debba intendere con il concetto di *Open Data*. È incontestabile come tale concetto, teorizzato a cavallo del passaggio dal c.d. Web 1.0 al c.d. Web 2.0, si sia reso effettivamente attuabile grazie al cambio di paradigma di Internet: da mera consultazione di contenuti a creazione e condivisione degli stessi.

Fino alla prima metà degli anni Duemila, internet era caratterizzato dalla presenza di un tipo di interazione, fra i diversi utenti, che ricalcava le stesse dinamiche presenti nel mondo reale: i soggetti che producevano contenuti (es. portali di informazioni) erano chiaramente distinguibili dai soggetti che usufruivano di tali contenuti (es. gli utenti-lettori). In tale contesto «era ben chiara e rigida la distinzione fra il diffusore (prestatore) e il recettore di contenuti (utente)»<sup>21</sup>. Tale relazione non era biunivoca, dato che il flusso informativo andava unicamente dal diffusore al recettore<sup>22</sup>. Tuttavia, a partire dalla seconda metà degli anni Duemila vennero elaborati una serie di programmi e applicazioni informatiche che andarono a rivoluzionare il ruolo del singolo utente inteso come mero recettore di contenuti: grazie ai primi programmi di *file sharing* basati sul modello architetturale *peer-to-peer* (P2P) – si pensi ad eMule<sup>23</sup> o µTorrent<sup>24</sup> – ciascun singolo utente si trova, da un lato, a ricevere dati ma, dall'altro, anche a produrli e a condividerli con gli altri utenti del Web<sup>25</sup>. In questa fase di Internet, definita Web 2.0<sup>26</sup> (*ad contrarium* quella

---

<sup>21</sup> E. CELESTE, S. ROSSA, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Istit. fed.*, n. 1/2020, (in fase di pubblicazione).

<sup>22</sup> In tal senso P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci, Bari, 2015, 57.

<sup>23</sup> Cfr. <https://www.emule-project.net/home/perl/general.cgi?l=1>.

<sup>24</sup> Cfr. <https://www.utorrent.com/intl/en/>.

<sup>25</sup> Come evidenziato dal sottoscritto in un recente articolo, «[g]razie al un modello di architettura *peer to peer*, che superava il modello *client-server* nel quale lo scambio di informazione passava unidirezionalmente dal *server* al *client*, anche il singolo utente, oltre a ricevere l'informazione, diventava in grado di condividerla e distribuirla a tutti gli altri utenti della rete: ogni utente poteva essere nello stesso momento sia *client* sia *server*, cioè essere sia prestatore di servizi sia (semplice) utente», S. ROSSA, *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: quid iuris?*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 203.

<sup>26</sup> Secondo C. ACED TOLEDANO, *Web 2.0: the origin of the word that has changed the way we understand public relations*, in *Representing PR: Images, identities and innovations*, Barcelona International PR Conference, 2-3 July 2013, 8, il termine Web 2.0 sarebbe stato coniato da D. DINUCCI, *Fragmented Future*, in *Print Magazine*, n. 4/1999, 32 (in

precedente è chiamata Web 1.0), i singoli utenti si trovano a essere dei veri e propri «prosumatori»<sup>27</sup> di contenuti, in quanto creano e consumano i propri contenuti: un esempio evidente di questo fenomeno è rappresentato dall'impiego dei *social network*<sup>28</sup>. Ciò che emerge da questo vero e proprio cambio di paradigma del Web, è l'idea di condivisione, sulla quale la stessa teorizzazione degli *Open Data* (e della strategia di *Open Government*) si basa e della quale si nutre.

### II.I.II. La definizione giuridica.

Stante la definizione tecnica di dato aperto, frutto del contesto fattuale del Web, occorre ora ricostruirne la definizione giuridica, al fine di indagare se le due siano, o meno, coincidenti.

Definizioni giuridiche di *Open Data* si trovano sia in fonti di diritto europeo sia in fonti domestiche.

A livello di disciplina dell'Unione europea, il punto di riferimento è costituito dalla direttiva (Ue) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, già analizzata a fondo in precedenza<sup>29</sup>. Come già sottolineato, questa direttiva è rubricata «direttiva (UE) [...] relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico»<sup>30</sup> – più emblematica ancora è la medesima rubrica nella versione in lingua inglese: «*Directive (EU) [...] on open data and the re-use of public sector information*»<sup>31</sup>.

---

[http://darcy.com/fragmented\\_future.pdf](http://darcy.com/fragmented_future.pdf)). Sull'argomento si vedano, in particolare, T. O'REILLY, *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, in <http://www.oreilly.com>, 30 settembre 2005 (in <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>) e P. GRAHAM, *Web 2.0*, in <http://www.paulgraham.com>, novembre 2005 (in <http://www.paulgraham.com/web20.html>); M. J. AHN, *Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, in *Pub. Adm. Inf. Tech.*, Vol. 1, Part 2, 2012, 169 ss. In lingua italiana M. OROFINO, *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, 33 ss.

<sup>27</sup> Così G. RITZER, N. JURGENSON, *Production, Consumption, Prosumption: The Nature of Capitalism in the Age of the Digital "Prosumer"*, in *Journal of Consumer Culture*, vol. 10/2010, n. 1, 13.

<sup>28</sup> Relativamente all'impiego dei *social network*, in particolare nel settore pubblico, si rimanda alla bibliografia richiamata alla nota 228 del paragrafo IV del secondo capitolo.

<sup>29</sup> Si rimanda al secondo capitolo, paragrafo IV.II.III.

<sup>30</sup> Cfr. il testo della Direttiva (UE) 2019/1024, in <https://bit.ly/2Owcv6F>.

<sup>31</sup> Cfr. <https://bit.ly/386bIA4>.

Ciononostante, la direttiva non contiene una definizione esplicita di dato aperto. E questo pur essendoci un articolo, il numero due, rubricato *definizioni*. Per quanto ivi di interesse, tale norma precisa solamente due aspetti: il primo è che per “formato aperto” si debba intendere «un formato di file indipendente dalla piattaforma e messo a disposizione del pubblico senza restrizioni che impediscano il riutilizzo dei documenti»<sup>32</sup>; il secondo è che per “standard formale aperto” si debba intendere «uno standard che è stato definito in forma scritta, precisando in dettaglio i requisiti per assicurare l’interoperabilità del software»<sup>33</sup>. Queste due definizioni, tuttavia, risultano essere cruciali se si leggono in relazione combinata con altre due previsioni della suddetta direttiva, l’una in base alla quale il concetto di apertura dei dati si riferisce «a dati in formati aperti che possono essere utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità»<sup>34</sup>, l’altra secondo cui, come regola generale, «gli enti pubblici e le imprese pubbliche mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi formato o lingua preesistente e, ove possibile e opportuno, per via elettronica, in formati aperti, leggibili meccanicamente, accessibili, reperibili e riutilizzabili, insieme ai rispettivi metadati. Sia il formato che i metadati sono, ove possibile, conformi a standard formali aperti»<sup>35</sup>.

Interpretando queste norme europee in combinata relazione fra loro, ecco che si ricava che il dato aperto è un dato, dotato di un formato informatico non dipendente dalla piattaforma di sua elaborazione e interoperabile con altri sistemi diversi da quello che lo ha elaborato (c.d. formato standard aperto), che viene messo a disposizione del pubblico, tramite strumenti e modalità digitali, per poter essere utilizzato e riutilizzato, nonché condiviso, liberamente, senza alcun tipo di restrizione. Per favorire la diffusione effettiva dei dati aperti, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno messo l’accento sul principio dell’*Open by Design and by Default*, ovvero la «creazione di dati basati sul principio dell’ “apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita”»<sup>36</sup>. I legislatori europei si sono accorti, infatti, che, al di fuori dei casi in cui il dato

---

<sup>32</sup> Art. 2 n. 14) Direttiva (UE) 2019/1024.

<sup>33</sup> Art. 2 n. 15) Direttiva (UE) 2019/1024.

<sup>34</sup> *Considerando* n. 16 direttiva (UE) 2019/1024.

<sup>35</sup> Art. 5 co. 1 Direttiva (UE) 2019/1024.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

“esista già” all'interno di documenti preesistenti, il dato aperto più funzionale è un dato aperto che viene creato aperto in quanto tale, vale a dire un dato che nel momento della sua formazione viene dotato di tutte le proprietà tecnico-informatiche in grado di dargli la caratteristica di *Openness*.

Sul piano domestico, una definizione giuridica di dato aperto è contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale<sup>37</sup>: l'art. 1 co. 1 lett. *l-ter*) definisce dati di tipo aperto quei dati che possiedono tre 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 [...], 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 [...]»<sup>38</sup>.

Da questa norma, dunque, emergono tre aspetti distinti ma inscindibili: il primo è il principio generale secondo cui sono *Open Data* soltanto quei dati oggetto di una previsione di apertura a favore di chiunque e per qualunque finalità (o al limite contrassegnata da licenze non restrittive); il secondo è l'attuazione tecnica che rendere attuabile il principio, ovvero che i dati aperti devono possedere un formato aperto leggibile meccanicamente da ogni computer; il terzo concerne le modalità pratiche di apertura di tali dati, secondo cui le amministrazioni devono renderli disponibili con strumenti digitali in modo (tendenzialmente) gratuito.

Dal tentativo di sovrapposizione della definizione nazionale a quella europea, risulta che gli elementi che rappresentano il cuore del concetto di “dato aperto” combaciano senza attriti. Comune è la *ratio*: in entrambi i casi le discipline puntano a consentire l'utilizzo e il riutilizzo del dato aperto, a

---

<sup>37</sup> Per ragioni di praticità di richiamo la dottrina in precedenza citata alla nota 158 del primo capitolo, paragrafo V.

<sup>38</sup> Art. 1 co. 1 lett. *l-ter*) d.lgs. n. 82 del 2005. Sul punto si rimanda al commento di E. DE GIOVANNI, *Commento sub art. 1*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 43 ss.

chiunque e per qualunque fine. Comuni sono le caratteristiche tecniche che devono possedere tali *Open Data*: formato aperto, *machine-readable* e interoperabile. Comune è, infine, il mezzo per consentire l'apertura dei dati: l'adozione di strumenti digitali.

La definizione di dato aperto così come poc'anzi ricostruita rappresenta il punto di partenza per un'indagine relativa agli *Open Data*. Essa, però, non ne costituisce altresì il punto di arresto. Si pongono, infatti, talune problematiche che non trovano risoluzione dalla semplice definizione di dato aperto. Ad esempio, come sottolineato dalla dottrina, i dati aperti sono prodotti o sono in possesso delle amministrazioni, le quali non soltanto devono renderli disponibili, bensì hanno l'onere di aggiornarli<sup>39</sup>, onde evitare che i dati resi accessibili non siano più utili e sfruttabili economicamente in quanto “vecchi” e “superati” (si pensi a dati sensoristici non aggiornati che possono risultare non più utili). Per affrontare questioni “pratiche” come questa è necessario ricostruire in maniera compiuta la disciplina normativa dettata in materia di dati aperti.

## II.II. La disciplina normativa dei dati aperti.

La disciplina normativa relativa agli *Open Data* coincide per la maggior parte con quella dettata in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica, già analizzata nel capitolo precedente e che per ragioni ovvie non sarà affrontata nuovamente in questo paragrafo. Si rimanda dunque a quanto scritto in precedenza<sup>40</sup>. Ciò posto, è tuttavia da sottolineare il rilievo secondo cui tale disciplina deve essere integrata con alcune disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale dedicate appositamente ai dati aperti, in

---

<sup>39</sup> In tal senso F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, cit., 18, secondo cui i dati aperti sono «(i) prodotti[i] o posseduti[i] dalle pubbliche amministrazioni e resi[i] disponibili; (ii) aggiornati[i] e resi[i] accessibili tempestivamente; (iii) accessibili mediante la rete internet; (iv) accessibili in formati non proprietari (cioè aperti); (v) accessibili al minor costo possibile; nonché (vi) disponibili per essere riutilizzati[i] senza alcun limite». In argomento così anche B. PONTI, “*Open-data*” and *Transparency: a Paradigm Shift*, in D. TISCORNIA (cur.), “*Open-data*” e *riuso dei dati pubblici*, cit., 312. I dati catastali costituiscono un esempio di dati che non vengono aggiornati frequentemente.

<sup>40</sup> Si veda il secondo capitolo IV paragrafo IV.II.

particolare quelle contenute nel Capo V, rubricato appunto *Dati delle pubbliche amministrazioni, identità digitali, istanze e servizi on-line*.<sup>41</sup>

La prima norma di questo Capo, l'art. 50, si basa su una constatazione lapalissiana: allorché la pubblica amministrazione agisce, essa produce dati. E proprio per tale ragione le pubbliche amministrazioni devono formare tali dati, raccogliarli e conservarli, renderli disponibili e accessibili tramite gli strumenti digitali, le ICT (*Information and Communication Technology*). Questo per una ragione ben precisa: al fine di permettere che anche altri soggetti possano accedervi e riutilizzarli – ovviamente nei limiti imposti dal d.lgs. n. 36 del 2006 e del d.lgs. n. 102 del 2015 (già analizzati nel capitolo precedente)<sup>42</sup> e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali<sup>43</sup>.

Fra tali soggetti rientrano, *in primis*, i soggetti privati, quali i cittadini e le imprese. E questo appare intuitivo se si considera il principio dell'*Open Data by Default*, racchiuso nel Codice dell'amministrazione digitale all'art. 52. Ai sensi di tale norma, tutti i dati e i documenti pubblicati dalle pubbliche amministrazioni senza l'attribuzione espressa di una licenza sono da considerarsi dati di tipo aperto (sempre che i dati non concernano dati personali)<sup>44</sup>. In tal modo, grazie alla pubblicazioni di tali *Open Data* sui siti istituzionali delle amministrazioni<sup>45</sup>, i cittadini e le imprese possono avervi

---

<sup>41</sup> Cfr. artt. da 50 a 57-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>42</sup> Si rimanda alla lettura del secondo capitolo, paragrafo IV.II.II.

<sup>43</sup> Cfr. art. 50 co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005: «[i] dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico».

<sup>44</sup> Cfr. art. 52 co. 2 e 3 d.lgs. n. 82 del 2005: «2. I dati e i documenti che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 1, comma 1, lettere l-bis) e l-ter), del presente Codice, ad eccezione dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali. 3. Nella definizione dei capitolati o degli schemi dei contratti di appalto relativi a prodotti e servizi che comportino la formazione, la raccolta e la gestione di dati, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, prevedono clausole idonee a consentirne l'utilizzazione in conformità a quanto previsto dall'articolo 50».

<sup>45</sup> Cfr. art. 53 d.lgs. n. 82 del 2005 «1. Le pubbliche amministrazioni realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'articolo 54. 1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, anche il catalogo dei dati e dei metadati, nonché delle relative banche dati in loro

accesso e riutilizzarli. Se a ciò si aggiunge la previsione per cui «[l]e attività volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale»<sup>46</sup>, *ictu oculi* pare evincersi che non vi siano soggetti ulteriori rispetto a quelli privati a cui la disciplina normativa ricostruita faccia riferimento. In realtà, così non è.

A ben riflettere, si nota come il principio dell'*Open Data by Default* e la normativa poc'anzi analizzata possa applicarsi altresì a tutte le amministrazioni pubbliche. Fra i soggetti che possono – di regola<sup>47</sup> – avere accesso ai dati e fruirne, qualora l'utilizzo di essi sia necessario per svolgere compiti istituzionali della stessa amministrazione, vi sono proprio le stesse pubbliche amministrazioni in generale<sup>48</sup>.

Proprio in conseguenza all'importanza dell'elaborazione dei dati per l'attività amministrativa e per il raggiungimento dell'interesse pubblico, posto che, come sottolineato dalla dottrina, «[l]e amministrazioni pubbliche detengono e gestiscono dati ed informazioni personali che per quantità e qualità non hanno eguali»<sup>49</sup>, tale accessibilità e la sua fruibilità devono avvenire

---

possesso e i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria. 1-ter. Con le Linee guida sono definite le modalità per la realizzazione e la modifica dei siti delle amministrazioni». Sul punto anche l'art. 54 d.lgs. n. 82 del 2005: « 1. I siti delle pubbliche amministrazioni contengono i dati di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché quelli previsti dalla legislazione vigente». Relativamente all'accesso ai siti istituzionali da parte delle persone con disabilità, si vedano le recenti Linee guida AGID sull'accessibilità degli strumenti informatici, del novembre 2019 (consultabili in <https://bit.ly/399NWVvk>), oltre al d.lgs. n. 106 del 2018, rubricato "attuazione della direttiva (UE) 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici".

<sup>46</sup> Art. 52 co. 2, 3, 4 e 9 d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>47</sup> Di regola in quanto ciò deve avvenire ad eccezione di quei dati relativi alla sicurezza e all'ordine pubblico, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla polizia giudiziaria e quella economico-finanziaria, alle consultazioni elettorali, al segreto di Stato, ai procedimenti tributari, ai procedimenti selettivi che contengono informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a soggetti terzi.

<sup>48</sup> Cfr. art. 50 co. 2 d.lgs. n. 82 del 2005: «Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, con le esclusioni di cui all'articolo 2, comma 6, salvi i casi previsti dall'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive; è fatto comunque salvo il disposto dell'articolo 43, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

<sup>49</sup> F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 763.

gratuitamente se l'amministrazione richieda dati che non debbano essere ulteriormente elaborati<sup>50</sup>. La norma in esame precisa, inoltre, che non viene modificata la titolarità del dato se questo viene trasferito da un sistema informativo a un altro<sup>51</sup>. L'art. 50 del Codice dell'amministrazione digitale è stato oggetto di una sostanziosa modifica ad opera del d.lgs. n. 217 del 2017. Tale decreto ha introdotto sul piano normativo il comma 2-*bis*, che esprime un concetto fondante per la presente ricerca: l'analisi dei dati che l'amministrazione detiene è da ricomprendere fra le proprie funzioni istituzionali<sup>52</sup>. Sebbene tale previsione normativa fosse già stata sottolineata in precedenza da parte della dottrina<sup>53</sup>, è indubbio come tale modifica sia cruciale, in quanto, “mettendolo nero su bianco”, consente di valorizzare il patrimonio informativo delle amministrazioni pubbliche e di creare un sistema pubblico di analisi dei dati (*Data Analysis*) previsto sul piano legislativo<sup>54</sup>. Va da sé, come prevede lo stesso comma, che questa norma di natura programmatica debba essere attuata sul piano regolamentare, in particolare nel rispetto delle Linee guida dell'AGID, l'Agenzia per l'Italia digitale<sup>55</sup>, a fronte del fatto che gli atti

---

<sup>50</sup> Vedasi la nota 48.

<sup>51</sup> Cfr. art. 50 co. 3-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005: «[i]l trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato».

<sup>52</sup> Cfr. art. 50 co. 2-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005 primo periodo: «[l]e pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, procedono all'analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti da altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2 [vale a dire, con alcune limitazioni, le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse, e le società a controllo pubblico] fermi restando i limiti di cui al comma 1».

<sup>53</sup> In un certo qual modo, in questo senso già F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, per il quale, come si vedrà nel paragrafo successivo di questo capitolo, l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione rappresenta una funzione amministrativa. Sul punto si rimanda *infra*.

<sup>54</sup> In questo senso anche i commentatori della disciplina: «[i]l predetto comma, dunque, riconduce l'obiettivo della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico tra le finalità istituzionali di ogni amministrazione e pone e basi per lo sviluppo di un compiuto sistema pubblico di *data analysis*», F. CORONIDI, *Commento sub art. 50*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 214.

<sup>55</sup> A titolo meramente esemplificativo, fra le numerose regole tecniche e linee guida dell'AGID, si vedano: D.P.C.M. 22 febbraio 2013 (regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali); D.P.C.M. 23 agosto 2013 (regole tecniche per ANPR); D.P.C.M. 3 dicembre 2013 (regole tecniche in materia di sistema di conservazione); D.P.C.M. 3 dicembre 2013 (regole tecniche per il protocollo informatico); D.P.C.M. 24 ottobre 2014 (regole tecniche per SPID); D.P.C.M. 13 novembre 2014 (regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione e validazione temporale di documenti informatici); Determinazione 17 maggio 2018, n. 160/2018 (regolamento per l'adozione delle linee guida previste dall'art. 71 co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005); Determinazione 4 aprile 2019, n. 97 (linee guida dell'indice dei domicili digitali delle P.A. e dei gestori di pubblici servizi); Determinazione 9 maggio 2019, n. 115/2019 (linee guida su acquisizione e riuso di



aventi forza di legge non sarebbero per loro natura (generalità, astrattezza e lenta approvazione) in grado di disciplinare sul piano concreto un ambito, come quello tecnologico, caratterizzato da un'esponenziale velocità di cambiamento<sup>56</sup>. Ai sensi dell'art. 51 del Codice dell'amministrazione digitale, è con le Linee guida di AGID che sono stabilite le soluzioni tecniche – di carattere preventivo<sup>57</sup> e non – finalizzate a proteggere i dati e i documenti<sup>58</sup>, a renderli disponibili e integri, a consentirne l'accessibilità e la disponibilità, oltre a permettere la continuità operativa delle infrastrutture digitali<sup>59</sup>. Spetta proprio all'Agenzia per l'Italia digitale il compito di dare attuazione al “Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico”<sup>60</sup> e il “Piano nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica”<sup>61</sup>, d'intesa con le altre autorità amministrative indipendenti competenti. In particolare, AGID è incaricata, da un lato, di promuovere le intese e gli accordi in tema di digitalizzazione con le analoghe strutture competenti degli altri Stati; dall'altro, di segnalare i casi in cui le amministrazioni non adempiano alle previsioni delle

---

software per le pubbliche amministrazioni); Determinazione 17 maggio 2019, n. 121 (linee guida contenenti le Regole Tecniche e Raccomandazioni afferenti la generazione di certificati elettronici qualificati, firme e sigilli elettronici qualificati e validazioni temporali elettroniche qualificate); Determinazione 5 novembre 2019, n. 318/2019 (linee guida per il rilascio dell'identità digitale per uso professionale); Determinazione 21 novembre 2019, n. 344/2019 (linee guida per la realizzazione di un modello R.A.O.).

<sup>56</sup> Cfr. art. 50 co. 2-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005 ultimo periodo: «[l]a predetta attività si svolge secondo le modalità individuate dall'AgID con le Linee guida».

<sup>57</sup> Cfr. art. 51 co. 2-*ter* d.lgs. n. 82 del 2005: «[i] soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, aderiscono ogni anno ai programmi di sicurezza preventiva coordinati e promossi da AgID secondo le procedure dettate dalla medesima AgID con le Linee guida». Inoltre, in base all'art. 51 co. 2-*quater* d.lgs. n. 82 del 2005: «[i] soggetti di cui articolo 2, comma 2, predispongono, nel rispetto delle Linee guida adottate dall'AgID, piani di emergenza in grado di assicurare la continuità operativa delle operazioni indispensabili per i servizi erogati e il ritorno alla normale operatività. Onde garantire quanto previsto, è possibile il ricorso all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l'erogazione di servizi applicativi, infrastrutturali e di dati, con ristoro dei soli costi di funzionamento. Per le Amministrazioni dello Stato coinvolte si provvede mediante rimodulazione degli stanziamenti dei pertinenti capitoli di spesa o mediante riassegnazione alla spesa degli importi versati a tale titolo ad apposito capitolo di entrata del bilancio statale».

<sup>58</sup> Cfr. art. 51 co. 2 d.lgs. n. 82 del 2005: «[i] documenti informatici delle pubbliche amministrazioni devono essere custoditi e controllati con modalità tali da ridurre al minimo i rischi di distruzione, perdita, accesso non autorizzato o non consentito o non conforme alle finalità della raccolta».

<sup>59</sup> Cfr. art. 51 co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005: «[c]on le Linee guida sono individuate le soluzioni tecniche idonee a garantire la protezione, la disponibilità, l'accessibilità, l'integrità e la riservatezza dei dati e la continuità operativa dei sistemi e delle infrastrutture».

<sup>60</sup> Il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico è consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/2T74wiR>.

<sup>61</sup> Il Piano nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica è consultabile alla posizione <https://bit.ly/2PySWuL>.

linee guida ai Ministri competenti (quello per la semplificazione e la pubblica amministrazione e quello per l'Innovazione tecnologica e la Digitalizzazione); inoltre, all'interno dell'Agenzia per l'Italia digitale è presente una struttura, il *Computer Emergency Response Team Pubblica Amministrazione*<sup>62</sup>, a cui spetta il preciso ruolo di coordinatore delle iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti relativi alla sicurezza informatica in ambito pubblico<sup>63</sup>.

Al fine di rendere maggiormente comprensibile al lettore in che cosa si sia concretamente tradotta questa disciplina di *Data Analysis*, pare necessario illustrare brevemente alcuni strumenti pratici che il legislatore ha previsto in materia. Per ragioni di praticità, tale discorso sarà affrontato più in avanti nel testo, precisamente nel paragrafo III di questo terzo capitolo.

---

<sup>62</sup> Cfr. il sito del *Computer Emergency Response Team Pubblica Amministrazione* all'indirizzo <https://www.cert-pa.it/>.

<sup>63</sup> Cfr. art. 51 co. 1-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005: «AgID attua, per quanto di competenza e in raccordo con le altre autorità competenti in materia, il Quadro strategico nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico e il Piano nazionale per la sicurezza cibernetica e la sicurezza informatica. AgID, in tale ambito: a) coordina, tramite il Computer Emergency Response Team Pubblica Amministrazione (CERT-PA) istituito nel suo ambito, le iniziative di prevenzione e gestione degli incidenti di sicurezza informatici; b) promuove intese con le analoghe strutture internazionali; c) segnala al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione il mancato rispetto delle regole tecniche di cui al comma 1 da parte delle pubbliche amministrazioni».

III. Dati e conoscenza, un binomio fondamentale per l'azione della pubblica amministrazione.

Usando le parole di un Maestro del diritto amministrativo, «“Amministrazione” non è di per sé un concetto giuridico. Il termine, lessicalmente inteso, indica la cura in concreto di interessi»<sup>64</sup>. Pare intuitivo che per curare nel concreto uno o più interessi occorra conoscere le circostanze di fatto nelle quali quel determinato interesse è immerso.

Con le dovute eccezioni, è possibile affermare che qualsiasi persona agisca al fine di massimizzare la propria utilità o il proprio profitto sulla base di scelte che rappresentano il frutto di un temperamento di interessi derivanti, da un lato, dall'analisi bilanciata di situazioni fattuali personali e generali e, dall'altro, da previsioni di carattere soggettivo.

Gli esempi abbondano. Si pensi alla *Game Theory*<sup>65</sup>, la c.d. teoria (economica) dei giochi, la quale mette bene in evidenza come i soggetti possiedano una «razionalità strategica»<sup>66</sup>, ovvero siano in grado di compiere le proprie scelte tenendo altresì conto delle scelte di altri soggetti. Proprio i giochi di strategia rientranti nella *Game Theory* – caratterizzati dalla presenza di un insieme di giocatori, di scelte che essi possono fare sulla base di informazioni che vengono loro date, di un ordine preciso di azione dei giocatori, nonché di un *payoff* rappresentato dal risultato delle scelte poste in essere dai giocatori<sup>67</sup> –

---

<sup>64</sup> E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXVI ed. curata da F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2014, 1.

<sup>65</sup> La teoria dei giochi è definita come «*the study of the ways in which interacting choices of economic agents produce outcomes with respect to the preferences (or utilities) of those agents, where the outcomes in question might have been intended by none of the agents*», D. ROSS, *Game Theory*, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2019, in <https://plato.stanford.edu/entries/game-theory/>. La teoria dei giochi è stata elaborata nella prima metà degli anni quaranta del secolo scorso dal matematico e ingegnere ungherese John von Neumann e dall'economista austriaco Oskar Morgenstern, con la pubblicazione di *Theory of Games and Economic Behavior*, in *Princeton University Press*, Princeton, 1943. Per approfondimenti in lingua italiana si rimanda alla voce *Giòchi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani Online*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi/> e R. LUCCHETTI, voce *Giòchi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani della Scienza e della Tecnica*, 2007, in [http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi\\_\(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)/). In argomento si vedano altresì le opere del Premio Nobel per l'economia del 1994, John Nash, *Equilibrium Points in n-Person Games*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, n. 36/1950, 48 ss.; *Non-cooperative Games*, in *Annals of Mathematics Journal*, n. 54/1051, 286 ss.; e *Two-Person Cooperative Games*, in *Econometrica*, n. 21/1953, 128 ss., nelle quali venne teorizzato e formalizzato matematicamente il *Nash Equilibrium* (c.d. equilibrio di Nash).

<sup>66</sup> In tal senso R. MARCHIONATTI, F. MORNATI, *Principi di economia politica*, Giappichelli, Torino, 2010, 225.

<sup>67</sup> Cfr. R. MARCHIONATTI, F. MORNATI, *Principi di economia politica*, cit., 226.

ne costituiscono una rappresentazione intuitiva e formalizzata. Un esempio di gioco di strategia rientrante nella *Game Theory* è il famoso “dilemma del prigioniero”, elaborato negli anni Cinquanta del secolo scorso dal matematico canadese Albert William Tucker<sup>68</sup>. Nel “dilemma del prigioniero”, usando le parole del suo teorizzatore, la situazione di partenza è la seguente: «*[t]wo men, charged with a joint violation of law, are held separately by the police. Each is told that (1) if one confesses and the other does not, the former will be given a reward of one unit and the latter will be fined two units, (2) if both confess, each will be fined one unit. At the same time each has good reason to believe that (3) if neither confesses, both will go clear*»<sup>69</sup>. In questo caso le scelte dei giocatori, vale a dire *payoff*, sono rappresentabili in questo modo:

		II	
		confess	not confess
I	confess	(-1, -1)	(1, -2)
	not confess	(-2, 1)	(0, 0)

Figura 5 – riprodotta in A. W. TUCKER, *The mathematics of Tucker: a sampler*, in *Two-Year College Mathematics Journal*, 14(3)/1983, 228.

Posto che ciascuno dei due giocatori non sa come l'altro scelga di agire, risulta chiaro che entrambi hanno convenienza a confessare, dato che nell'incertezza della decisione altrui il fatto di non confessare potrebbe arrecare un danno qualora l'altro confessasse. Per i due giocatori, la scelta di confessare è, dunque, la scelta strategica preferibile (c.d. scelta strategica dominante), anche se a livello personale non è quella ottimale, ma così agendo si mitiga il rischio del comportamento dell'altro prigioniero<sup>70</sup>. La scelta di entrambi i giocatori di confessare costituisce quello che viene definito *Nash Equilibrium* (c.d. equilibrio di Nash), inteso come «il risultato dell'interazione tra i giocatori [...] una situazione in cui nessun giocatore desidera modificare il suo

<sup>68</sup> Cfr. A. W. TUCKER, *A two-person dilemma* (unpublished notes, 1950), anche in A. W. TUCKER, *The mathematics of Tucker: a sampler*, in *Two-Year College Mathematics Journal*, 14(3)/1983, 228 ss.

<sup>69</sup> A. W. TUCKER, *The mathematics of Tucker: a sampler*, cit., 228.

<sup>70</sup> In tal senso anche G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009, 20.

comportamento, dato quello degli altri giocatori, ovvero la strategia di ogni giocatore rappresenta la migliore risposta alle strategie giocate da tutti gli altri giocatori»<sup>71</sup>.

Quanto scritto sopra sottolinea, in modo chiaro e manifesto, come la decisione di agire un certo modo, anziché in un altro, si basi necessariamente sulla conoscenza relativa allo stato di fatto della singola situazione, la quale a sua volta costituisce il frutto di riflessioni relative ai comportamenti altrui – concretamente posti in essere o ritenuti possibili.

Pare in tal modo non falsificabile l'affermazione secondo cui il comportamento di un determinato soggetto razionale si fonda sulla conoscenza dei fatti. Se ciò è vero per i soggetti privati – si pensi al cittadino o all'imprenditore –, altrettanto vero è per i soggetti pubblici, su tutti la pubblica amministrazione.

Come analizzato nel seguente sottoparagrafo (III.I), la pubblica amministrazione ha da sempre posto in essere attività di natura conoscitiva finalizzata a indirizzare il proprio agire istituzionale. Con l'impiego delle ICT, tuttavia, l'attività conoscitiva “tradizionale” delle amministrazioni, che consente loro di conoscere e indagare situazioni fattuali indispensabili per l'emanazione del provvedimento raccogliendo dati esterni alla propria sfera di azione, viene fortemente innovata grazie alle tecnologie digitali. L'utilizzo di nuovi strumenti tecnologici e di nuove analisi, quali l'analisi dei dati aggregati (c.d. *Big Data Analysis*), pone in evidenza come il processo di digitalizzazione

---

<sup>71</sup> Cfr. R. MARCHIONATTI, F. MORNATI, *Principi di economia politica*, cit., 226. In realtà, la definizione di equilibrio di Nash data dallo stesso Nash (ovviamente con un altro nome, vale a dire come *Equilibrium Points in n-Person Games*) è un po' più complicata: «[o]ne may define a concept of an n-person game in which each player has a finite set of pure strategies and in which a definite set of payments to the n players corresponds to each n-tuple of pure strategies, one strategy being taken for each player. For mixed strategies, which are probability distributions over the pure strategies, the pay-off functions are the expectations of the players, thus becoming polylinear forms in the probabilities with which the various players play their various pure strategies. Any n-tuple of strategies, one for each player, may be regarded as a point in the product space obtained by multiplying the n strategy spaces of the players. One such n-tuple counters another if the strategy of each player in the countering n-tuple yields the highest obtainable expectation for its player against the n - 1 strategies of the other players in the countered n-tuple. A self-countering n-tuple is called an equilibrium point. The correspondence of each n-tuple with its set of countering n-tuples gives a one-to-many mapping of the product space into itself. From the definition of countering we see that the set of countering points of a point is convex. By using the continuity of the pay-off functions we see that the graph of the mapping is closed. The closedness is equivalent to saying: if  $P_1, P_2, \dots$  and  $Q_1, Q_2, \dots, Q_n, \dots$  are sequences of points in the product space where  $Q_n \rightarrow Q$ ,  $P_n \rightarrow P$  and  $Q_n$  counters  $P_n$  then  $Q$  counters  $P$ . Since the graph is closed and since the image of each point under the mapping is convex, we infer from Kakutani's theorem that the mapping has a fixed point (i.e., point contained in its image). Hence there is an equilibrium point. In the two-person zero-sum case the “main theorem” and the existence of an equilibrium point are equivalent. In this case any two equilibrium points lead to the same expectations for the players, but this need not occur in general», J. NASH, *Equilibrium Points in n-Person Games*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, cit., 48-49.

permette all'amministrazione di agire e organizzarsi per esercitare *meglio* funzioni amministrative già esistenti. Avvalendosi della *Big Data Analysis*, infatti, il soggetto pubblico può porre in essere non una semplice attività conoscitiva, centrale ed essenziale ai fini dell'agire amministrativo già prima della promulgazione della legge n. 241 del 1990<sup>72</sup>, bensì un'attività conoscitiva potenziata<sup>73</sup>.

A ben guardare, tuttavia, tale attività conoscitiva potenziata rimane pur sempre la stessa tipologia di attività conoscitiva che l'amministrazione ha posto in essere, per anni, con mezzi analogici. Le ICT, in tal modo, risultano essere uno strumento utile a migliorare e a rendere maggiormente performante l'esercizio di una funzione amministrativa che pre-esisteva all'avvento delle tecnologie digitali.

Se si accoglie la definizione di digitalizzazione della pubblica amministrazione così come delineata nel primo capitolo, ovvero intendendosi con tale concetto non soltanto il processo con il quale l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, onde esercitare meglio funzioni amministrative già esistenti, ma altresì per esercitare nuove funzioni amministrative basate sulle tecnologie digitali e rese concretamente possibili da esse – quelle che possono essere definitive come *Born-Digital Administrative Functions* – emerge come il binomio “dati-conoscenza” acquisisca centralità anche in tal senso.

Come analizzato, i dati possono costituire l'oggetto dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, nei termini scritti sopra, intesa come ricerca di conoscenza esterna all'amministrazione, per metterla nella condizione di acquisire dati fattuali utili alla successiva emanazione del provvedimento.

Parimenti, i dati possono rappresentare altresì l'oggetto di una conoscenza, interna all'amministrazione, non più diretta a consentirle di esercitare esclusivamente il potere procedimentale, ma incentrata a permettere ad altri soggetti terzi – quali cittadini o imprese – di esercitare un'attività conoscitiva di varia natura, sia essa finalizzata all'attività di impresa o senza scopo di lucro.

---

<sup>72</sup> Cfr. i paragrafi III.I.I. e III.I.II di questo capitolo.

<sup>73</sup> Cfr. in questo capitolo il paragrafo III.I.III.

È incontestabile l'affermazione per cui la pubblica amministrazione è il soggetto che possiede la maggior quantità di dati, almeno in Italia: si pensi ai dati in possesso dell'INPS. Alcuni di questi dati sono soggetti alla disciplina del riutilizzo del dato e delle informazioni pubbliche, come analizzato poc'anzi<sup>74</sup>. Leggendo queste circostanze congiuntamente con la disciplina dei dati aperti, emerge con chiarezza l'obbligo delle amministrazione di "aprire" i propri dati mettendoli a disposizione di soggetti terzi anche per attività d'impresa, con l'obiettivo dichiarato di favorire la conoscenza. In questo caso non è più l'amministrazione che ricerca attivamente la conoscenza, ma "aprendo", analizzando e organizzando i propri dati permette ai soggetti terzi di attivarsi per ricercare conoscenza. Vi è dunque un ribaltamento di prospettiva.

Questa attività dell'amministrazione di "aprire" i propri dati (alcuni, quelli rientrabili nella categoria degli *Open Data* descritta nel sottoparagrafo precedente), di sistematizzarli e analizzarli per favorire la conoscenza dei soggetti privati è un'attività innovativa, resa possibile dall'impiego di strumenti digitali, che fino a qualche anno fa non era praticabile e tanto meno immaginabile. Tale attività, definibile come analisi dei dati aperti, o in lingua inglese *Open Data Analysis*, costituisce un evidente esempio di *Born-Digital Administrative Functions*.

Prima di analizzare compiutamente la funzione di *Open Data Analysis* della pubblica amministrazione, pare necessario ricostruire innanzitutto l'attività conoscitiva "tradizionale" della pubblica amministrazione, sia prima e dopo la promulgazione della legge n. 241 del 1990, sia con l'avvento della ICT e della *Big Data Analysis*.

### III.I. La funzione amministrativa conoscitiva "tradizionale" proattiva dell'amministrazione.

Come scritto poc'anzi, l'amministrazione pubblica, al pari di qualsiasi soggetto razionale (o presunto tale), raccoglie i dati relativi allo stato fattuale della realtà nella quale essa si trova ad agire.

In particolare, l'attività conoscitiva è legata all'acquisizione di fatti necessari all'istruttoria procedimentale: tale attività si colloca dunque in una

---

<sup>74</sup> Cfr. secondo capitolo, par. IV.II.

fase ben precisa del procedimento amministrativo finalizzato a porre in essere il provvedimento conclusivo. Proprio per tale ragione, essa viene disciplinata (più o meno compiutamente) dalla disciplina dettata dalla legge n. 241 del 1990<sup>75</sup>.

Ciononostante, l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione risultava al centro dell'attenzione della dottrina anche nel periodo precedente all'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, dunque prima dell'approvazione di una disciplina generale del procedimento amministrativo.

III.I.I. La funzione conoscitiva prima della legge sul procedimento, ovvero rileggendo *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione* di Franco Levi.

Uno dei primissimi studi monografici relativi al rapporto fra conoscenza e agire amministrativo lo si deve a Franco Levi, il quale nel 1967 pubblicò a Torino *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*<sup>76</sup>.

Come si evince dall'*Introduzione* di quest'opera – «[q]uesto lavoro si propone di porre in luce alcuni problemi concernenti, *sub specie iuris*, l'attività svolta dalla pubblica amministrazioni per conoscere la situazione di fatto, in senso sociale, in cui si trova ad operare»<sup>77</sup> –, l'indagine di Levi aveva ad oggetto un argomento innovativo per l'epoca, posto che la sua elaborazione avvenne ben ventitré anni prima della promulgazione della legge sul procedimento amministrativo. Ciononostante, questo studio rappresenta ancora oggi una pietra miliare sull'argomento.

L'idea centrale di Levi è che per giungere alla formalizzazione del proprio agire, ponendo in essere il provvedimento, la pubblica amministrazione – così come, più in generale, ogni autorità pubblica<sup>78</sup> – deve

---

<sup>75</sup> A riguardo si rinvia alle note successive.

<sup>76</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967. Questa monografia è stata ristampata dall'editore nel 2018, a cura di R. Cavallo Perin e R. Ferrata. Nel testo che segue, tuttavia, i riferimenti e le citazioni si riferiscono all'edizione del 1967. In riferimento all'attività conoscitiva dell'amministrazione di vedano altresì S. PUGLIATTI, *Conoscenza e diritto*, Giuffrè, Milano, 1961 e S. PUGLIATTI, voce *Conoscenza*, in *Enc. dir.*, IX, 1961.

<sup>77</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 7.

<sup>78</sup> «Se si vuole ricostruire il fenomeno nella sua completezza ed individuarne i vari profili giuridici, conviene partire dal presupposto – a ben vedere ovvio – che un'attività conoscitiva precede ogni scelta, formale o meno, della pubblica autorità, in altri termini si esplica in ogni settore mantenendo ovunque un'identità di struttura e di funzione, anche se la sua ampiezza e le forme in cui si manifesta possono variare nettamente», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 12-13.



prima porre in essere un *iter* procedimentale che si fondi necessariamente su un'attività conoscitiva<sup>79</sup>.

Ponendosi imprescindibilmente a monte del procedimento, sul piano logico l'attività conoscitiva si trova a essere altresì il fondamento del provvedimento<sup>80</sup>. Se l'amministrazione conosce le circostanze di fatto del contesto prima di agire, allora la sua azione sarà effettivamente orientata a soddisfare l'interesse pubblico nel concreto, e non unicamente sul piano teorico<sup>81</sup>.

Secondo Levi, tale attività conoscitiva, «un fenomeno sommamente vasto, complesso e ricco di problemi e di implicazioni»<sup>82</sup> su cui – come scritto – si innestano sia il procedimento sia il provvedimento, costituisce una vera e propria funzione amministrativa<sup>83</sup>.

Levi aderisce al concetto di funzione elaborato pochi anni prima da Feliciano Benvenuti<sup>84</sup>, è questo è un rilievo essenziale per la sua teorizzazione e categorizzazione dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione. Grazie agli studi di Benvenuti si è giunti alla teorizzazione della funzione amministrativa intesa come il momento in cui il potere dell'amministrazione si fa atto – per usare le parole di Benvenuti «il farsi dell'atto»<sup>85</sup> –, ovvero come il

---

<sup>79</sup> «[U]na teoria del procedimento non è compiuta se non si accompagna e si integra con un'analisi dell'attività conoscitiva che ne costituisce in parte il substrato», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 8. Ancora più chiaramente lo stesso autore più in là nel testo: «l'attività [amministrativa], qualsiasi dimensione le si attribuisca, ha una durata cronologica. Ne consegue che la volizione può, al massimo, caratterizzare l'attività solo finalisticamente, non ne esprime invece in modo compiuto la natura intrinseca. Se quindi la sostanza dell'attività diretta a “fare” l'atto non si esaurisce nella volizione, non si vede in che altro possa consistere se non nella conoscenza o, più esattamente, in un processo conoscitivo», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 217.

<sup>80</sup> «Il provvedimento amministrativo è, in definitiva, preceduto necessariamente da un'attività conoscitiva», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 237.

<sup>81</sup> «Per lo più solo chi si occupa dei settori più nuovi e controversi del sistema amministrativo o considera le decisioni fondamentali che l'autorità deve prendere, sottolinea l'importanza che l'amministrazione disponga di adeguate informazioni e dedica qualche cenno agli “strumenti” per mezzo dei quali tale risultato può essere conseguito», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 9.

<sup>82</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 9.

<sup>83</sup> Cfr. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 418: «ciò cui noi ci riferiamo con la espressione “attività conoscitiva” corrisponde abbastanza bene alla categoria di “funzione” o, più, precisamente, alla sua parte principale ed essenziale».

<sup>84</sup> Cfr. in particolare F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 417 ss.

<sup>85</sup> «Questo momento del potere, questo differenziarsi del potere, questo farsi dell'atto, che ha già dunque una sua precisa individualità giuridica oltre che logica e reale io chiamo funzione», F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 121. In tal senso anche F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss. Interessante anche la definizione di funzione data da E. CASSETTA, voce *Attività*

momento in cui il potere amministrativo si concretizza e formalizza in un atto<sup>86</sup>. Da questa visione della funzione, sulla quale si è basata la dottrina contemporanea a Benvenuti e successiva<sup>87</sup>, emerge altresì il profondo collegamento che lega il concetto di funzione amministrativa e quello di procedimento amministrativo di impronta sandulliana<sup>88</sup>: nell'elaborazione di

---

*amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1987, 527, per il quale «[l']attività amministrativa costituisce pertanto una funzione, la quale va definita, a nostro avviso, (tra le tante accezioni proposte in dottrina), come ogni attività consistente nell'esercizio di un potere attribuito ad un altro soggetto, o anche di un potere proprio, ma in vista di interessi non propri (o, almeno, non esclusivamente propri); pertiene non all'ente pubblico, per il quale comunque l'interesse non avrebbe il carattere dell'altruità, ma alle persone fisiche titolari della funzione, e chiamate appunto funzionari». Relativamente all'istituto della funzione in senso lato, si vedano G. SACCHI, voce *Funzionario e funzione*, in *Enc. giur. it.*, VI, 1916, 762 ss.; G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, UTET, Torino, 1957, 686 ss.; F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, 301 ss.; F. S. SEVERI, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, UTET, Torino, 1991, 69 ss.

<sup>86</sup> «Sotto il profilo obbiettivo, dunque, la funzione è un momento della concretizzazione del potere in un atto», F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., 122.

<sup>87</sup> Si confronti ad esempio la definizione di funzione amministrativa data da Elio Casetta: «il passaggio dall'attribuzione del potere – come possibilità astratta di produrre effetti giuridici – alla concreta produzione dell'effetto finale è contraddistinto da una serie coordinata di attività e di atti “endoprocedimentali” che costituisce la funzione. Essa fa in qualche modo da tramite tra una situazione statica (il potere) e un'altra situazione statica (l'effetto prodotto dall'atto). In tale ambito si collega il procedimento amministrativo, che dà evidenza a questo momento, rappresentando appunto la forma esteriore con la quale si manifesta il farsi dell'azione amministrativa (così come il processo è la forma della funzione giurisdizionale che si conclude con una sentenza che passa in giudicato), che deve svolgersi rispettando alcuni principi di “legittimità” e, in particolare, il criterio del contraddittorio», E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 382.

<sup>88</sup> Come noto, si deve al pensiero di Aldo Mazzini Sandulli l'elaborazione giuridica del concetto di procedimento amministrativo accolto attualmente. In particolare, nella sua opera *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940, questi pone in essere una teorizzazione compiuta del procedimento amministrativo. Partendo dalla ricostruzione di Federico Cammeo, il primo, in *Corso di diritto amministrativo*, Padova, CEDAM, 1914 a vedere il procedimento come una concatenazione giuridica e logica di singoli atti (in tal senso G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, I, Parte generale, Monduzzi, Bologna, 2005, 538, nota 9), ma discostandosi dal concetto di procedimento precedentemente accolto dalla dottrina italiana (ad esempio Oreste Ranelletti e Antonio Amorth avevano definito il procedimento come «l'insieme delle norme procedurali relative al rapporto processuale che si stabilisce in forza dell'impugnativa di un atto o di un provvedimento amministrativo di fronte alla giurisdizione amministrativa», O. RANELLETTI, A. AMORTH, *Procedimento amministrativo*, in *Nuovo dig. it.*, X, 1939, 527), A.M. Sandulli sottolineò che «[v]oler quindi studiare il procedimento in diritto amministrativo, dato che l'azione dell'amministrazione si risolve, in ultima analisi – come del resto ogni attività giuridica – nel porre in essere degli atti, in vista del raggiungimento di un certo effetto, significa determinare l'iter, attraverso il quale a tale risultato si perviene» (A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959, 37). La ricostruzione dottrinale di A.M. Sandulli è stata così importante per l'avanzamento della ricerca giuridica che G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 539 ha affermato che «Sandulli ha spiegato cosa era il procedimento amministrativo, gli Autori venuti dopo hanno spiegato a cosa serve il procedimento». D'altronde, lo stesso Massimo Severo Giannini scrisse che Sandulli «sembrava non solo aver fatto recuperare il tempo perduto, ma addirittura aver posto la dottrina italiana in una posizione avanzata nello studio del tema [del procedimento]», M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, II, 831. In relazione al procedimento, oltre a A. M. SANDULLI, voce *Procedimento*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, 1967, 1021 ss. si vedano

Benvenuti il procedimento è il «fenomeno della funzione»<sup>89</sup>, la «forma sensibile della funzione»<sup>90</sup>. Tale inquadramento consente di comprendere con più agilità i punti cardinali entro i quali Levi ha sviluppato la propria teorizzazione dell'attività conoscitiva dell'amministrazione.

Ciò posto, secondo Levi, l'attività conoscitiva è una funzione orientata a ottimizzare l'azione della pubblica amministrazione e a renderla più efficace. Da un lato, infatti, la conoscenza dello stato di fatto di una certa situazione consente all'amministrazione di agire in modo più oggettivo e più attinente alla situazione stessa, intervenendo in modo più razionale, più obiettivo, quasi con una «impostazione cartesiana»<sup>91</sup> – come evidenziato in precedenza da Max Weber<sup>92</sup> – ottimizzando dunque l'azione amministrativa. Dall'altro, il porre in

---

altresi U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, CEDAM, Padova, 1931; U. FORTI, *Atto e procedimento amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1/1930, 349 ss.; G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, n. 1/1933, 297 ss. M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 259 ss.; E. CASETTA, *Attività ed atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 319 ss.; M. S. GIANNINI, *L'attività amministrativa. Lezioni tenute durante l'anno accademico 1961-1962*, Jandi Sapi, Roma, 1962; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, *cit.*, 813 ss.; M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.; E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, *cit.*; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/1989, 5 ss., anche in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, *cit.*, 531 ss.; F. G. SCOCA, *L'attività amministrativa e la sua disciplina*, in F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, 183 ss.

<sup>89</sup> «[M]i sembra possibile dire, in definitiva, che il procedimento è il fenomeno che si produce ad ogni esplicazione di una funzione. Anzi, se accetto nell'espressione fenomeno il suo significato di "apparenza", posso dire che il procedimento è soltanto il fenomeno della funzione», F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, *cit.*, 128.

<sup>90</sup> «[I]l procedimento è storia segnata da tutta la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in un atto: intendendo precisare che, nel diritto, il procedimento è la forma sensibile della funzione e non puramente la sua forma come modo di essere», F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, *cit.*, 129. In tal senso anche F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in G. PASTORI (cur.), *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964, 539 ss.; G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, in *Dir. soc.*, 1980, 437 ss.

<sup>91</sup> «A ben vedere, più di un orientamento del pensiero giuridico può essere considerato come uno sforzo per comprendere e tradurre in termini normativi siffatta tendenza verso l'«obiettività» dell'agire amministrativo. Non è forse troppo azzardato supporre, in primo luogo, che esso sia alla radice dell'importante corrente dottrinale la quale ipotizza l'esistenza di un vasto corpo di regole di origine non legislativa: nel quadro della disciplina che la legge detta per l'agire dell'amministrazione, sorgerebbe cioè tutta una serie di canoni non formali [...] per cui l'iter di formazione dell'atto amministrativo risulterebbe previsto e predeterminato nei suoi principali momenti o addirittura, secondo le tesi più estreme, in tutti i suoi aspetti. Un'impostazione cartesiana, si potrebbe dire, riconoscendone così il valore ed il limite», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, *cit.*, 14-15.

<sup>92</sup> Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Vol. II, Ed. Comunità, Milano, 1961, 289 ss.

essere una corretta attività conoscitiva consente di raggiungere con precisione e in minor tempo l'obiettivo dell'azione dell'amministrazione, rendendola più efficace. Inoltre, a fronte della sua capacità di condizionare l'esercizio dell'azione amministrativa<sup>93</sup>, l'attività conoscitiva può consentire di prevedere le eventuali conseguenze negative e indesiderate che l'attuazione del provvedimento potrebbe astrattamente causare<sup>94</sup> – andando a evitare (*recte*: limitare) fenomeni di eterogenesi dei fini<sup>95</sup> riferibili sia all'emanazione del provvedimento sia all'applicazione della legge al caso concreto<sup>96</sup>.

La funzione conoscitiva riveste una fondamentale importanza nell'attività della pubblica amministrazione. Essa si trova a svolgere un ruolo centrale nell'agire delle amministrazioni tanto quanto quello della fase istruttoria del processo amministrativo<sup>97</sup>. Proprio da tale motivo, secondo Levi,

---

<sup>93</sup> «[I]l “sapere” non agevola semplicemente la realizzazione dei vari compiti degli uffici pubblici, come [...] insegnavano i teorici dello Stato di polizia, ma condiziona l'esercizio delle funzioni pubbliche; non fonda solo la preponderanza di fatto dell'apparato burocratico, ma ne compenetra intimamente l'azione autoritativa», LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 20-21, nota 31.

<sup>94</sup> Cfr. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 20: «[I]a prima condizione perché un'autorità giunga ad una volizione “razionale” è che essa conosca adeguatamente la situazione in cui il suo atto si inserisce, il che la pone in grado di calcolare quali conseguenza l'atto medesimo possa produrre».

<sup>95</sup> Un esempio ampio ma concreto di eterogenesi dei fini dell'applicazione di una disciplina normativa è offerto da G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, cit., 16, in relazione al proibizionismo americano dei *Roaring Twenties*: «[t]alora, le norme, nell'intento di impedire una determinata condotta, vietandola o rendendola meno conveniente, inducono il privato ad assumere un comportamento di effetto equivalente o addirittura peggiore, soltanto perché non oggetto della medesima disciplina. Altre volte, i divieti aprono la strada all'elusione della legge e finiscono per penalizzare coloro che la rispettano o non sono sufficientemente abili per violarla. Si offrono, così, benefici speciali a coloro che riescono a realizzare gli scambi, nonostante le barriere artificiali costituite dall'ordinamento. Se, dunque si vuole preservare il valore della legalità, è necessario ricercare le soluzioni che generano la minore deviazione dai modelli postulati di condotta e garantiscono una più generale osservanza delle norme. Ciò richiedere di sviluppare la conoscenza delle dinamiche fondamentali dei comportamenti pubblici e privati nella definizione e nell'applicazione delle regole giuridiche».

<sup>96</sup> In tal senso F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 203, per il quale occorre «considerare l'attività conoscitiva come un momento essenziale ed ineliminabile nella complessa operazione di applicazione della legge ad un caso concreto».

<sup>97</sup> «[C]onsiderando che l'attività di accertamento rigorosa ed articolata rappresenta una fase essenziale dell'esplicazione della funzione giurisdizionale, chi segue [...] tale orientamento, non potrà non consentire nell'affermazione che l'attività conoscitiva costituisce una fase altrettanto ineliminabile ed importante nella complessa operazione attraverso la quale un potere viene tradotto, ad opera di un organo amministrativo, in un atto», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 205. Sulla centralità della fase istruttoria nel processo amministrativo si vedano, a titolo esemplificativo, oltre alle opere di F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953 e di M. NIGRO, *Il giudice amministrativo “signora della prova”*, in *Foro it.*, 1967, ora in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1996, 683 ss., prima della riforma del processo amministrativo R. VILLATA, *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 201 ss.; C. MIGNONE, *Il giudizio di primo grado*, in particolare *Lo svolgimento del giudizio*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, II,

sorgerebbe la necessità di istituzionalizzare l'attività conoscitiva<sup>98</sup> tramite, da un lato, una disciplina chiara degli strumenti giuridici preposti a ciò<sup>99</sup>, e dall'altro, la creazione di appositi uffici e funzionari specializzati<sup>100</sup>: «[I]e ragioni che consigliano la costituzione di uffici appositi per la rilevazione dei dati di fatto e per la loro elaborazione sono le più diverse: l'affidamento che possono dare funzionari selezionati e specializzati; l'alleggerimento delle mansioni che gravano sui normali uffici burocratici; l'utilizzazione di specialisti estranei all'amministrazione per affrontare i problemi tecnici particolarmente complessi che pongono date materie; l'apporto diretto e continuato di singoli esperti o di rappresentanti di gruppi interessati; la garanzia che è offerta al privato ed alla generalità dei consociati dalla circostanza che gli accertamenti sono eseguiti da persone che godono, in un modo o nell'altro, di una qualche misura di indipendenza; e così via»<sup>101</sup>.

L'acquisizione dei dati di fatto della realtà pare, a primo acchito, un'attività sì importante, ma tutto sommato non così cruciale come in realtà risulta essere se si osserva con attenzione questa funzione. *In primis* l'attività

---

Parte speciale e giustizia amministrativa, Monduzzi, Bologna, 2005, 587 ss.; dopo l'approvazione del codice del processo amministrativo, D'ANGELO, *L'istruttoria. Il codice del processo amministrativo*, in *Foro it.*, 2010, V, 215; C. E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, 207 ss.; R. BRIANI, *L'istruzione probatoria nel processo amministrativo. Una lettura alla luce dell'art. 111 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2013; M. DUGATO, *L'istruttoria*, in A. SANDULLI (cur.), *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2013 181 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 832 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018, 261 ss.

<sup>98</sup> Così F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 50: «[p]otremmo [...] parlare di una tendenza, sempre più accentuata, degli ordinamenti contemporanei verso [...] una "istituzionalizzazione" della funzione conoscitiva».

<sup>99</sup> Sul punto si rimanda al sottoparagrafo successivo.

<sup>100</sup> «È nell'interesse generale che la pubblica autorità disponga di una conoscenza esauriente delle situazioni in cui opera e quindi, a tale fine, possa avvalersi di uffici e di funzionari in grado, da un punto di vista sia giuridico sia tecnico, di raccogliere e, in seguito, di vagliare ed elaborare dati di fatto» F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 27.

<sup>101</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 52. E questo ad accezione della ricerca scientifica, la quale rimaneva esclusa dall'ambito dell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, godendo di un'apposita autonomia. A riguardo si vedano, a titolo non esaustivo, M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 1 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 577 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. soc.*, 1981, 267 ss.; A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Jovene, Napoli, 1994, 441 ss.; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; C. BARBATI, *La natura e il regime giuridico delle Università e degli enti di ricerca*, in G. CATALANO (cur.), *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*, Il Mulino, Bologna, 2013, 26 ss.; più recentemente C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019.

conoscitiva potrebbe apparire come un'attività passiva, in relazione alla quale l'amministrazione rimane inerte a ricevere le informazioni. In realtà non è così. La funzione conoscitiva non soltanto si estrinseca in attività in cui l'amministrazione pone in essere attivamente ricerche, inchieste e indagini; anche quando l'amministrazione riceve passivamente i dati di fatto delle situazioni, essa deve in ogni caso rielaborare la conoscenza ricevuta. Ecco che l'attività conoscitiva risulta tradursi, in tal modo, in un vero e proprio *facere*<sup>102</sup>.

L'attività amministrativa, intesa come *facere*, come già sottolineato in precedenza, è finalizzata all'adozione o all'emanazione del provvedimento. In realtà, essa potrebbe essere volta altresì alla non adozione e non emanazione del provvedimento<sup>103</sup>. Questo in quanto, ricordando l'insegnamento di Elio Casetta<sup>104</sup>, l'attività conoscitiva, intesa come funzione, è immanentemente

---

<sup>102</sup> Così F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 32-33: «[L]'espressione "attività conoscitiva" implica senza dubbio un *facere*, un agire diretto a procurarsi una conoscenza. Ora, ciò può ravvisarsi anche nei casi in cui sembra che l'amministrazione rimanga puramente passiva. Va infatti osservato, anzitutto, che la ricezione notizie e documenti prelude di regola ad ulteriori indagini, miranti ad integrare o, quanto meno, a verificare i dati così ottenuti; in tal senso essa non appare che come un momento di un'indagine svolta dall'amministrazione. Ma pur prescindendo da questo, anche se, cioè, la ricezione di dichiarazioni non fosse seguita da una ulteriore ricerca, attività dell'amministrazione vi è sempre, per lo meno sotto due profili: come azione di *acquisizione* delle dichiarazioni altrui, dovute o meno, e come *apprezzamento* – dal punto di vista della rilevanza, della fondatezza, del valore probatorio e così via – di quanto viene dichiarato». Sul punto anche A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., 173.

<sup>103</sup> «Una considerazione importante, che non può venire in questa sede sviluppata ma che sembra concordare chiaramente col nostro modo di vedere, è questa. L'"attività" (o la "funzione") è prospettata dalla dottrina in relazione ad un atto, come esercizio di un potere che determina una qualche vicenda (in senso lato, comprensivo anche dell'accertamento) di rapporti giuridici. Ma bisogna sottolineare che un'attività diretta alla attuazione di un potere non si conclude inevitabilmente con l'esercizio del potere medesimo: può venire che l'organo amministrativo, intenzionato a modificare una certa situazione con un proprio provvedimento, dopo aver compiuto dei sondaggi e raccolte delle notizie, eventualmente dei pareri, interrompa queste sue operazioni perché posti in luce la carenza di un presupposto necessario per esplicare il potere punto in simili casi si coglie con evidenza come l'attività che tende a porre in essere un provvedimento si riduca ad una pura acquisizione di dati. Un'attività seguita da un non esercizio del potere sia, inoltre, anche nel caso in cui l'amministrazione espressamente rifiuta di emanare il provvedimento, dato che il rifiuto l'asse mutato lo stato di diritto», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 218-219.

<sup>104</sup> «[L]a funzione [...] costituisce essenzialmente esercizio del potere discrezionale», E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 382. D'altronde la stessa dottrina contemporanea ricorda come «l'attività dell'Amministrazione non è di mera esecuzione della legge, ma è caratterizzata (s'intende, non sempre) da discrezionalità, nel senso che attraverso la via del "potere discrezionale" la legge si trasforma in provvedimento, e si trasforma seguendo un procedimento prefissato dalla legge», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 540. Più recentemente anche lo stesso Cassese ha sottolineato come il diritto amministrativo sia «sostanzialmente discrezionalità, adattamento continuo dell'amministrare alla realtà, non meccanica applicazione di norme», S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2016, 13.

legata al concetto di discrezionalità amministrativa<sup>105</sup> – un «rischio, un male pur necessario»<sup>106</sup>: il decidere come agire, o se agire, adottando ed emanando un provvedimento, presuppone necessariamente un apprezzamento dell'interesse pubblico ad oggetto<sup>107</sup>, corrispondente ad un'attività intellettuale discrezionale, basata in ogni caso su dati il più possibile oggettivi<sup>108</sup> e sulla realtà del contesto<sup>109</sup>. Ma è proprio la discrezionalità consente all'amministrazione di giungere al soddisfacimento del pubblico interesse, poiché, tramite l'attività conoscitiva, si parte dai fatti, li si elabora, li si proceduralizza e, con

---

<sup>105</sup> Relativamente alla discrezionalità, si rimanda, a titolo non esaustivo, a M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939; C. MORTATI, voce *Potere discrezionale*, in *Nuovo Dig. it.*, 1939, 79 ss.; V. OTTAVIANO, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, XXII, 340 ss.; M. NIGRO, *Le norme-principio della Costituzione e la discrezionalità amministrativa*, in *Foro it.*, 1951, I, III, c. 28; C. MORTATI, voce *Discrezionalità*, in *Nuovo Dig. it.*, 1959; A. PIRAS, voce *Discrezionalità*, in *Enc. dir.*, XIII, 1963, 7 ss.; più recentemente L. VIOLINI, *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1986; G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989; S. PIRAINO, *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Giuffrè, Milano, 1990; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 200 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, CEDAM, Padova, 1995; F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1046 ss.; B. G. MATTARELLA, voce *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 1993 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberale-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 739. Da ultimo G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, n. 1/2016, 107 ss.

<sup>106</sup> C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998, 71.

<sup>107</sup> Sul punto M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, cit., 72-73: «nell'apprezzamento vi è una rappresentazione di causa ed effetto: posto un fine da raggiungere, secondo dati criteri, si afferma che occorrono dati strumenti. Nell'apprezzamento proprio della discrezionalità tecnica, i criteri alla luce dei quali si scelgono gli strumenti sono criteri scientifici, donde la univocità della soluzione. Nell'apprezzamento proprio invece della discrezionalità, tali criteri sono dati dal gioco dei differenti pubblici interessi».

<sup>108</sup> «Si può fermare senz'altro che l'individuazione degli interessi presenti in una data situazione rientra nelle attività conoscitive: l'ovvio rilievo che l'interesse non è di per sé percepibile sensibilmente o determinabile con assoluto rigore, non significa che con l'affermazione dell'esistenza, in un dato contesto sociale, di un interesse di un certo tipo si vada oltre il campo dei giudizi di fatto e si abbia già un giudizio di valore. In altri termini, è vero che per giungere all'accertamento in concreto di un interesse interviene prevalentemente, sulla base dei fatti stabiliti, una attività intellettuale, ma nulla autorizza a ritenere che tale attività intellettuale fuoriesca dall'ambito della conoscenza e dei giudizi di fatto», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 222.

<sup>109</sup> In tal senso F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 460-461: «l'autorità amministrativa [...] non può prendere le sue decisioni, nell'esercizio di un potere discrezionale, secondo i giudizi individuali del funzionario – questi sì, puramente di valore –, ma deve tendere ad ispirarsi alle esigenze della collettività, o meglio a quelle, tra le contrastanti esigenze presenti in una situazione concreta, che il legislatore mostra di preferire. Ne consegue, anche per questo motivo, che l'affermazione dell'esistenza di un interesse pubblico, come ragione di un provvedimento, non esce dal campo dei giudizi sulla realtà».

l'emanazione del provvedimento, si torna sulla realtà fattuale soddisfacendo l'interesse pubblico<sup>110</sup>.

L'interesse pubblico, che per Levi deve essere considerato «come un elemento storico, che, pur non essendo materialmente percepibile, si trae comunque da dato oggettivi»<sup>111</sup>, può essere soddisfatto soltanto tramite l'esercizio di una funzione amministrativa di natura conoscitiva. Tale funzione trova la propria legittimazione nella discrezionalità di cui l'amministrazione è dotata in vista del raggiungimento dei propri fini istituzionali<sup>112</sup> – la realizzazione dell'interesse pubblico, appunto –, ma la stessa discrezionalità ha come antecedente logico l'acquisizione e l'elaborazione di dati di fatto, basandosi essa stessa sui fatti<sup>113</sup>.

Considerando che la fase della conoscenza e la fase della decisione dell'amministrazione sono sì separate, ma sono saldamente interconnesse fra loro<sup>114</sup>, il pensiero di Levi è stato precursore del suo tempo in quanto ha analizzato l'attività conoscitiva categorizzandola fra le funzioni amministrative, dandole così legittimità teorica. Inoltre, evidenziando la necessità di istituzionalizzare la funzione conoscitiva, questi ma ha altresì implicitamente sottolineato come fosse necessario disciplinare in maniera compiuta e uniforme il procedimento amministrativo e, conseguentemente, l'attività conoscitiva dell'amministrazione, “regolarizzando” sia i benefici che la stessa pubblica amministrazione poteva trarne nel conseguimento dell'interesse pubblico, sia i possibili effetti restrittivi della sfera individuale dei cittadini<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> Così già a suo tempo Bodda, il maestro di Levi: «facciamo consistere la causa dell'atto amministrativo in un elemento di fatto, quale deve considerarsi, nella sua nozione generale l'interesse pubblico». P. BODDA, *La nozione di causa giuridica nella manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1933, 56. Infatti, lo stesso Levi scrive che «[r]agione del provvedimento non può essere che un interesse il quale esista sul terreno della realtà», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 305-306.

<sup>111</sup> F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 329

<sup>112</sup> «Il fondamento sistematico della rilevanza delle regole di esperienza e del dovere di compiere, sotto certi presupposti, degli atti di indagine va quindi riposto [...] a nostro avviso, nella stessa norma che conferisce il potere discrezionale alla amministrazione», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 519.

<sup>113</sup> In tal senso infatti F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 296: «a ben vedere, non è questione di valore, ma di questione di fatto stabilire quali siano le attività dirette a soddisfare in un certo contesto un interesse predeterminato».

<sup>114</sup> Sul punto F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 208 ss.

<sup>115</sup> Posto che «l'amministrazione, avvalendosi dei poteri che la legge le attribuisce per procurarsi delle informazioni, pone in essere dei veri e propri atti giuridici, più esattamente, anzi, dei provvedimenti. Una ispezione, dunque, non è puramente un'operazione materiale di funzionari pubblici entro, poniamo, locali altrui, ma consta di due momenti, un atto amministrativo che



### III.I.II. La funzione conoscitiva a seguito della legge n. 241 del 1990.

L'intento, avversato da certa parte della dottrina<sup>116</sup>, di approvare una legge sul procedimento amministrativo, disciplinando in tal modo l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, venne disatteso dal legislatore per parecchi anni.

Tentativi concreti e strutturati volti all'approvazione di una legge generale sul procedimento amministrativo, tuttavia, non mancarono (anche prima degli anni Sessanta).

Il primo di essi è relativo ai lavori della c.d. Commissione Forti<sup>117</sup>, la commissione istituita in seno al Ministero per la Costituente<sup>118</sup> per studiare le proposte da inserire nella futura Costituzione della Repubblica relative ai maggiori problemi legati alla riorganizzazione dello Stato. Al momento della presentazione delle sue conclusioni, nelle quali traspariva chiaramente la necessità di approvare una legge generale sull'attività dell'amministrazione<sup>119</sup>, la Commissione propose altresì uno schema di una legge ordinaria generale sulla

---

degrada il diritto del terzo e, quindi, l'attività materiale», secondo Levi «[n]oi propendiamo [...] per ritenere che l'amministrazione possa interferire con la sfera giuridica altrui per procurarsi delle informazioni solo quando l'ordinamento lo consenta, attribuendole, in modo espresso o, eccezionalmente, implicito, un potere», Cfr. F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 111 e 41.

<sup>116</sup> In proposito R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2010, 668, per il quale «Giannini e Sandulli ritenevano che una legge sul procedimento non fosse necessaria e che essa comportasse il rischio di cristallizzare in modo eccessivo un fenomeno che richiedeva flessibilità». Così anche L. TORCHIA, *L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo*, in *Quaderni Spisa*, 2007.

<sup>117</sup> Della *Commissione Forti* si è già scritto nel secondo capitolo, paragrafo II.I. In ogni caso, si veda MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1956, p. 142 (consultabile in <https://bit.ly/2KZmnF5>).

<sup>118</sup> In argomento FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci, 1995, nonché E. CEGLIE (cur.), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018.

<sup>119</sup> Si veda infatti MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, cit., 142: «[p]ur riconoscendosi in via generale un obbligo di motivazione degli atti amministrativi, si è osservato che dei limiti a esso sono giustificati dall'esistenza di poteri ampiamente discrezionali in campi di particolare riservatezza. Una norma costituzionale che, per soddisfare le esigenze ora prospettate, conferisse alla legge il potere di porre dei limiti all'obbligo sarebbe praticamente svuotata di contenuto, ed è perciò preferibile non porla, riservandola invece a una legge generale sull'amministrazione».

pubblica amministrazione<sup>120</sup>. Lo schema rimase tale, ma fu preso a modello sia per un successivo progetto di legge<sup>121</sup>, sia per numerose proposte legislative, in particolare una a firma dell'On. De Francesco<sup>122</sup>, una degli On.li Lucifredi, Resta e Codacci-Pisanelli<sup>123</sup>, e un'ulteriore dell'On. Lucifredi<sup>124</sup> (non a caso, sia Lucifredi sia Codacci-Pisanelli erano docenti universitari di diritto amministrativo). Anche tali atti, tuttavia, non divennero leggi per ragioni politiche (e non)<sup>125</sup>.

Il secondo importante tentativo è rappresentato dal lavoro svolto dalla c.d. Commissione Nigro, la quale in realtà non era una commissione a sé, bensì una delle tre sottocommissioni della più ampia c.d. Commissione Giannini<sup>126</sup>, la *Commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti fra Stato e*

---

<sup>120</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE, *La legge generale sulla pubblica amministrazione; l'organizzazione amministrativa dello Stato; l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici; la giustizia amministrativa*, Roma, 1948. In tal senso G. CARVALE, Forti, Ugo, in *Dizionario Biografico degli Italiani Treccani*, Vol. 49/1997, in <https://bit.ly/3cPXFct>.

<sup>121</sup> La rielaborazione dello schema di legge Forti si trasformò in un progetto di legge che è stato pubblicato in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione, 1948-1953*, Vol. III, Roma.

<sup>122</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, II Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa del Deputato De Francesco, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 1459, 21 febbraio 1955, in <https://bit.ly/2W2Ut0b>.

<sup>123</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, III Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Lucifredi, Resta, Codacci-Pisanelli, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 195, 1 agosto 1958, in <https://bit.ly/2THwlyN>.

<sup>124</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IV Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa del Deputato Lucifredi, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 81, 31 maggio 1963, in <https://bit.ly/2vdSV8N>.

<sup>125</sup> Chiaro sul punto G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 550: «[a]d un certo punto (all'inizio degli anni '70), [...] il progetto di legge generale venne abbandonato (sia in Parlamento che presso la dottrina). Le ragioni di tale "desistenza" erano molteplici: l'invecchiamento del testo (in pratica sempre quello della Commissione Forti) rispetto all'evoluzione della legislazione, ed anche rispetto ai nuovi apporti della dottrina; il differenziarsi e lo specializzarsi della legislazione, talché appariva problematico elaborare una legge "lunga" sul procedimento amministrativo, si dà "tagliare" in orizzontale tale compendio di leggi; il rilievo che a fronte di una complessa e cangiante legislazione amministrativa appariva più adeguata la risposta per principi elaborata livello giurisprudenziale, che si muove in aderenza con la dinamica della legislazione e delle esigenze concrete».

<sup>126</sup> Cfr. R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, cit., 669, nota 12: «[n]el 1984 venne istituita una Commissione, presieduta da M.S. Giannini, con il compito di definire i diritti del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione. La Commissione fu poi suddivisa in tre sotto-commissioni, coordinate rispettivamente da S. Cassese, R. Laschena e appunto M. Nigro, la cui sotto-commissione ebbe il compito di formulare proposte per la disciplina del procedimento amministrativo (oltre a Nigro componevano la sotto-commissione: G. Pastori, G. Pericu, F. Pugliese, S. Giacchetti, L. Cossu, O. Sepe)».

*cittadini*<sup>127</sup>. La Commissione Nigro, presieduta da Mario Nigro, era stata incaricata di presentare proposte dirette a elaborare una disciplina legislativa per un procedimento amministrativo generale. Inizialmente i lavori della Commissione Nigro<sup>128</sup> divennero il sostrato per la redazione e la presentazione di un disegno di legge<sup>129</sup> che, però, non venne approvato a causa la fine della legislatura. La frustrazione di Nigro fu così profonda che in un Convegno siciliano disse: «sembra di poter dire che le leggi sull'amministrazione non le voglia nessuno. Non i politici [...]. Non gli stessi apparati amministrativi, che, pagato il loro tributo a favore dei politici, ne hanno in ricambio la libertà di regolare, come par loro meglio, i loro rapporti con i cittadini. Non i giudici che in generale amano stabilire da sé i principi di vita e le regole d'azione dell'Amministrazione e graduare così anch'essi discrezionalmente il loro potere di incidenza in tale azione. A volere queste leggi non ci sono, probabilmente, che i cittadini allo stato brado e qualche studioso»<sup>130</sup>. Nella legislatura successiva, vale a dire a distanza di pochi mesi, il disegno di legge venne però ripresentato<sup>131</sup> per poi essere definitivamente approvato in legge n. 241 del 1990: la legge sul procedimento amministrativo (e sul diritto di accesso)<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> La Commissione Giannini è venne istituita con D.P.C.M. 3 dicembre 1983. Le proposte avanzate da tale Commissione sono consultabili in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Le proposte della Commissione per la delegificazione*, in *Foro it.*, Vol. 109, n. 3/1986, 113 ss. In ogni caso il c.d. rapporto Giannini è consultabile in M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro Amm.*, 1979, 2667 ss.

<sup>128</sup> «Le carenze del procedimento non risolte o non risolvibili in sede giurisprudenziale, su cui ebbe a porre l'accento la commissione Nigro, erano soprattutto le seguenti: a) l'assenza di regole volte a garantire la partecipazione degli interessati nella formazione del procedimento amministrativo [...]; b) l'assenza di regole volte a garantire la pubblicità e la "comprensibilità" del procedimento [...]; c) l'assenza di regole volte a responsabilizzare la guida del procedimento; d) l'assenza dell'obbligo generale di concludere (e con provvedimento motivato) i procedimenti entro un termine prestabilito; e) l'esigenza di razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. COCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 551. Il risultato dei lavori della Commissione Nigro sono consultabili in *Quad. reg.*, 1984.

<sup>129</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi)*, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", A.C. n. 4504, 9 marzo 1987, in <https://bit.ly/3aKbfW7>.

<sup>130</sup> M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, cit., 8.

<sup>131</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Goria)*, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", A.C. n. 1913, 19 novembre 1987, in <https://bit.ly/2W0OLw1>.

<sup>132</sup> Sul punto si rimanda al secondo capitolo paragrafo II.II. A proposito, fra i tanti contributi si vedano E. CARDI, voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991; A. PUBUSA,

Fino ad allora, dunque fino all'inizio degli anni Novanta dello scorso secolo, la disciplina dell'azione amministrativa venne rinvenuta *de facto et de jure* nella giurisprudenza e nella dottrina<sup>133</sup>.

La legge n. 241 del 1990, e le sue integrazioni e modifiche successive, hanno disciplinato sul piano normativo un modello di procedimento amministrativo fortemente influenzato dal pensiero dei grandi Maestri del diritto amministrativo, su tutti Aldo Mazzini Sandulli<sup>134</sup>. Se si legge con attenzione le disposizioni di questa legge, ci si accorge come, da un lato, non vi sia una definizione legislativa di "procedimento" e, dall'altro, non vi sia una sua precisa descrizione della sua struttura. La ragione di ciò non è da attribuire alla sbadataggine o alla pigrizia del legislatore<sup>135</sup>, bensì proprio alla circostanza che l'insegnamento sandulliano è stato talmente interiorizzato da dare quasi per scontati alcuni elementi chiave. Si pensi, appunto, come scritto, alla definizione di "procedimento"<sup>136</sup>, o al fatto che, per come viene descritto dal legislatore, il procedimento si sviluppi secondo precise fasi di elaborazione sandulliana<sup>137</sup> che la legge n. 241 fa proprie pur non nominandole, dandole quasi per scontato.

Il riferimento è alla suddivisione del procedimento in alcune fasi ben individuate.

---

*L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993; R. VILLATA, G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, in *Dir. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1996, 574 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1083 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011; A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>133</sup> Così G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 549: «[i]n Italia, per quanto mancasse una legge generale sul procedimento, non per questo difettava la disciplina del procedimento, facendosi infatti riferimento a quella creata dalla dottrina e dalla giurisprudenza».

<sup>134</sup> Si veda la nota 88 di questo capitolo.

<sup>135</sup> Ovviamente, come sottolineato dalla dottrina, la legge n. 241 del 1990 «non contiene una disciplina completa e esaustiva del procedimento [...], ma si limita a specificare alcuni principi e a disciplinare li istituti più importanti; d'altro canto, essa si occupa anche di aspetti che solo indirettamente riguardano il procedimento», E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 385.

<sup>136</sup> Si confronti infatti la definizione di procedimento data dalla dottrina contemporanea (es. «[l]a serie di atti e di operazioni, tra loro coordinati ed integrati, e rivolta ad uno scopo, che è quello della emanazione di un provvedimento», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 536) con quella sviluppata di A. M. Sandulli.

<sup>137</sup> Come sottolinea F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo di ieri, oggi e domani*, in *federalismi.it*, n. 5/2015, 6, «Sandulli avvia la partizione del procedimento in fasi, con l'intento di studiare gli effetti dei singoli atti rispetto alla produzione finale dell'effetto giuridico».

Secondo Casetta<sup>138</sup>, le fasi procedurali si distinguerebbero in:

- 1) fase preparatoria;
- 2) fase costitutiva e
- 3) fase integrativa dell'efficacia, con la presenza di una sottofase della fase preparatoria, ovvero la fase 1-*bis*) istruttoria.

In base alla classificazione tracciata da Morbidelli<sup>139</sup> esse sono:

- 1) fase dell'iniziativa;
- 2) fase istruttoria;
- 3) fase decisoria e
- 4) fase integrativa dell'efficacia.

Ancora diversa la partizione effettuata da Zito<sup>140</sup>, per il quale vi sarebbero:

- 1) iniziativa procedimentale;
- 2) fase istruttoria e
- 3) fase decisoria.

Non si vuole qui argomentare a favore di una (o più) di queste classificazioni, posto che chi scrive ritiene di aderire a quella casettiana, in quanto pare più logico ritenere la fase istruttoria una sottofase di quella preparatoria, in quanto – come si vedrà – la raccolta degli elementi che porteranno l'amministrazione a decidere di emanare il provvedimento non può non rappresentare che un momento preparativo funzionale alla costituzione del provvedimento, più che una fase a sé stante. Ciò che qui importa sottolineare è, invece, la presenza e il ruolo della sotto-fase istruttoria<sup>141</sup>.

L'istruttoria può essere definita come parte del procedimento «funzionalmente volta all'accertamento dei fatti e dei presupposti del provvedimento e alla acquisizione e valutazione degli interesse implicati

---

<sup>138</sup> Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 390.

<sup>139</sup> G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 584.

<sup>140</sup> Così A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, 212.

<sup>141</sup> In generale sull'istruttoria, a titolo meramente esemplificativo, si vedano R. PEREZ, *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 623 ss.; R. VILLATA, *Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 195 ss.; M. P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996; T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991; oltre al già citato G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, I, cit., 606 ss.; G. GRECO, D. U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo: l'iniziativa e l'istruttoria*, in M. M. CAFAGNO, D. U. GALETTA, G. GRECO, M. RAMAJOLI, M. SICA, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2017.

dall'esercizio del potere»<sup>142</sup>. Il legislatore impone al responsabile del procedimento<sup>143</sup> precisi compiti<sup>144</sup>, fra cui, in particolare, la conduzione dell'istruttoria procedimentale, nella quale l'amministrazione acquisisce e verifica i fatti (c.d. verifica storica) e gli interessi coinvolti nel procedimento (c.d. verifica critica). In particolare, «valuta [...] le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento»<sup>145</sup>, ma soprattutto «accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria»<sup>146</sup>. L'istruttoria costituisce, dunque, lo strumento<sup>147</sup> con il quale la pubblica

---

<sup>142</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 417-418.

<sup>143</sup> Cfr. art. 4 l. n. 241 del 1990: «1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. 2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti». Altresì art. 5 l. n. 241 del 1990: «1. Il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altro dipendente addetto all'unità la responsabilità della istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento nonché, eventualmente, dell'adozione del provvedimento finale. 2. Fino a quando non sia effettuata l'assegnazione di cui al comma 1, è considerato responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma del comma 1 dell'articolo 4. 3. L'unità organizzativa competente e il nominativo del responsabile del procedimento sono comunicati ai soggetti di cui all'articolo 7 e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse». Relativamente alla figura del responsabile del procedimento si vedano G. CORSO, *Il responsabile del procedimento*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Atti del Convegno su Il procedimento amministrativo tra riforme amministrative e trasformazioni dell'amministrazione*, Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988, Giuffrè, Milano, 1990; C. MIGNONE, *Note sul responsabile del procedimento amministrativo*, in *Quad. reg.*, 1991, 39 ss.; M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. amm.*, 2000, 505 ss.; G. SORICELLI, *Il responsabile del procedimento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

<sup>144</sup> Cfr. art. 6 l. n. 241 del 1990: «1. Il responsabile del procedimento: a) valuta, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti che siano rilevanti per l'emanazione di provvedimento; b) accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali; c) propone l'indizione o, avendone la competenza, indice le conferenze di servizi di cui all'articolo 14; d) cura le comunicazioni, le pubblicazioni e le notificazioni previste dalle leggi e dai regolamenti; e) adotta, ove ne abbia la competenza, il provvedimento finale, ovvero trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione. L'organo competente per l'adozione del provvedimento finale, ove diverso dal responsabile del procedimento, non può discostarsi dalle risultanze dell'istruttoria condotta dal responsabile del procedimento se non indicandone la motivazione nel provvedimento finale».

<sup>145</sup> Art. 6 lett. a) l. n. 241 del 1990.

<sup>146</sup> Art. 6 lett. b) primo periodo, l. n. 241 del 1990.

<sup>147</sup> Così G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 614-615, secondo cui l'istruttoria «è volta alla acquisizione dei dati e delle conoscenze necessarie per

amministrazione pone in essere l'attività conoscitiva, intesa come nella ricostruzione di Franco Levi, funzionale all'emanazione del provvedimento finale<sup>148</sup>.

Analizzando più da vicino le modalità con cui l'amministrazione esercita l'istruttoria, dal testo legislativo non risultano indicazioni precise su quali strumenti le amministrazioni debbano impiegare nel porre in essere l'istruttoria. Questo in quanto il legislatore ha imposto alla pubblica amministrazione il risultato da perseguire, lasciandola libera di scegliere le modalità concrete di come raggiungerlo<sup>149</sup> – come emerge dalla stessa legge in esame, in cui è prescritto che il responsabile del procedimento «accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti *all'uopo necessari*»<sup>150</sup>.

L'amministrazione può a tal fine adoperare sia mezzi di natura sociologica<sup>151</sup>, quali i contatti informali con i singoli individui o con i rappresentanti di loro gruppi, sia mezzi giuridici. Riguardo a questi ultimi, in forza del principio inquisitorio, che consente all'amministrazione «di avvalersi, di propria iniziativa, di ogni mezzo probatorio che ritenga utile»<sup>152</sup>,

---

poter adottare il provvedimento e costituisce lo strumento attraverso cui l'Amministrazione adempie l'obbligo di “adeguati accertamenti” dei presupposti giustificativi del provvedimento».

<sup>148</sup> In tal senso anche la dottrina: «l'attività conoscitiva in senso proprio, volta ad acquisire la conoscenza della realtà di fatto, si svolge mediante una serie di operazioni i cui risultati vengono testati da dichiarazioni di scienza, acquisite al procedimento. I dati di fatto rilevanti possono essere individuati dall'amministrazione oppure rappresentati dai terzi attraverso lo strumento della partecipazione. Essi sono spesso attestati da documenti, certificazioni o dichiarazioni presentati o esibiti all'amministrazione o da questa direttamente formati», E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 418.

<sup>149</sup> Così anche G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 615-616: «l'istruttoria è regolata dalla libertà di acquisizione dei dati e dalla informalità».

<sup>150</sup> Art. 6 lett. b) primo periodo, l. n. 241 del 1990 (enfasi aggiunta).

<sup>151</sup> Interessante, seppur legato agli anni Sessanta, lo spunto di F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 27: «[i] modi con cui l'amministrazione perviene ad acquisire dati di fatto sono naturalmente i più diversi. Alcuni, pur presentando un'importanza pratica fondamentale, sembrano esaurirsi di per sé nel campo del giuridicamente indifferente e non divergono sensibilmente, almeno in astratto, dalle fonti cui potrebbe ricorrere un privato ricercatore: i contatti “informali” con i singoli o con i rappresentanti di gruppi interessati, gli “incontri” organizzati da enti pubblici, gli inviti a fornire informazioni, gli “esposti”, le denunce, i rapporti inviati spontaneamente all'amministrazione da cittadini. Questi fenomeni, e tanti altri analoghi, sono oggetto di tecnica dell'organizzazione e di sociologia dell'amministrazione piuttosto che di scienza giuridica».

<sup>152</sup> G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 617. Precisa E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 419, che grazie al principio inquisitorio «l'amministrazione non è, in linea di massima, vincolata dalle allegazioni dei fatti contenute nelle istanze e nelle richieste ad essa rivolte», e proprio per questo può avvalersi di strumenti istruttori ulteriori e vari.

L'amministrazione può adoperare gli strumenti "tradizionali" così come utilizzarne di ulteriori. Gli strumenti tipici (s'intenda, in senso tecnico) sono numerosi e, per le ragioni sopra esposte, non sono *numerus clausus*. Alcuni esempi possono essere: le perizie, i sopralluoghi, le ispezioni, le inchieste amministrative, le misurazioni, l'acquisizione diretta di informazioni e documenti (anche autocertificati)<sup>153</sup>, l'ordine di esibizione di documenti<sup>154</sup>, gli accertamenti costitutivi<sup>155</sup>, lo sportello unico<sup>156</sup>. Più nel dettaglio, soffermandosi sugli strumenti d'istruttoria più usati, si reputa utile precisare alcune differenze relative all'ispezione e all'inchiesta amministrativa.

L'ispezione amministrativa è un'attività istruttoria ordinaria costituita da un insieme di atti e procedimenti volti ad acquisire direttamente atti, dati o notizie su cose o fatti attinenti a situazioni che vengono poste in essere in un luogo diverso, esterno, rispetto a quello dell'amministrazione, al fine di

---

<sup>153</sup> Cfr. art. 18 l. n. 241 del 1990: «1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni interessate adottano le misure organizzative idonee a garantire l'applicazione delle disposizioni in materia di autocertificazione e di presentazione di atti e documenti da parte di cittadini a pubbliche amministrazioni di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni e integrazioni. 2. I documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, sono acquisiti d'ufficio quando sono in possesso dell'amministrazione procedente, ovvero sono detenuti, istituzionalmente, da altre pubbliche amministrazioni. L'amministrazione procedente può richiedere agli interessati i soli elementi necessari per la ricerca dei documenti. 3. Parimenti sono accertati d'ufficio dal responsabile del procedimento i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare».

<sup>154</sup> Cfr. art. 45 d.P.R. n. 445 del 2000: «1. I dati relativi a cognome, nome, luogo e data di nascita, la cittadinanza, lo stato civile e la residenza attestati in documenti di identità o di riconoscimento in corso di validità, possono essere comprovati mediante esibizione dei documenti medesimi. È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche ed ai gestori o esercenti di pubblici servizi, nel caso in cui all'atto della presentazione dell'istanza sia richiesta l'esibizione di un documento di identità o di riconoscimento, di richiedere certificati attestanti stati o fatti contenuti nel documento esibito. È, comunque, fatta salva per le amministrazioni pubbliche ed i gestori e gli esercenti di pubblici servizi la facoltà di verificare, nel corso del procedimento, la veridicità e l'autenticità dei dati contenuti nel documento di identità o di riconoscimento. 2. Nei casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce informazioni relative a stati, qualità personali e fatti attraverso l'esibizione da parte dell'interessato di un documento di identità o di riconoscimento in corso di validità, la registrazione dei dati avviene attraverso l'acquisizione della copia fotostatica non autenticata del documento stesso. 3. Qualora l'interessato sia in possesso di un documento di identità o di riconoscimento non in corso di validità, gli stati, le qualità personali e i fatti in esso contenuti possono essere comprovati mediante esibizione dello stesso, purché l'interessato dichiari, in calce alla fotocopia del documento, che i dati contenuti nel documento non hanno subito variazioni dalla data del rilascio».

<sup>155</sup> A riguardo si vedano, *ex multis*, M. G. PERINI, *Osservazioni sull'accertamento costitutivo nel diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953 e G. VIGNOCCHI, *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950. Sul punto anche F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 34 ss.

<sup>156</sup> «Strumento dell'istruttoria è anche lo sportello unico [...] [che] guida e serve più procedimenti collegati, al fine di concentrarli, per ragioni di efficienza e semplificazione», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. COCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 611.



verificare, da un lato, se tali situazioni siano conformi alla disciplina legislativa o regolamentare oppure, dall'altro accertare la veridicità di tali atti, dati o notizie<sup>157</sup>. L'inchiesta amministrativa, che non deve essere confusa con l'inchiesta di natura parlamentare<sup>158</sup>, è un'attività istruttoria straordinaria, necessitando di un apposito ed espresso atto d'istituzione<sup>159</sup>, che l'amministrazione pone in essere al fine di indagare un fatto o una situazione che non può essere studiata e analizzata con gli usuali strumenti a disposizione.

L'analisi dell'attività istruttoria in senso lato richiederebbe uno studio sommariamente più approfondito rispetto a quanto di essenziale scritto poc'anzi. Basti ricordare, infatti, che non tutte le questioni attualmente in discussione sono state ivi affrontate: si pensi a quella concernente l'individuazione precisa dei confini dell'oggetto dell'istruttoria – ovvero se l'amministrazione debba necessitare di tutti i dati e i fatti possibili e immaginabili o se invece debba limitarsi a quelli strettamente indispensabili al singolo caso in analisi<sup>160</sup> –, oppure a quella relativa alla natura dei poteri

---

<sup>157</sup> Così anche la dottrina, per la quale l'ispezione «consiste sia nell'accertare se determinate situazioni o comportamenti sono conformi a norme di legge [...], sia più genericamente nell'accertare la esatta consistenza di dati di cui si ha notizia solo documentale», G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 623. Così anche E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 453. In relazione alle ispezioni amministrative, si vedano S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1971; M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 111 ss.; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999; A. DEGLI ESPOSTI, *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1993, 588 ss.

<sup>158</sup> Cfr. art. 82 Cost.: «Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

<sup>159</sup> Per E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 453 l'inchiesta amministrativa «è un istituto che mira a una acquisizione di scienza (o, in rari casi, a una valutazione) relativa ad un evento straordinario che non può essere conosciuto ricorrendo alla normale attività ispettiva e si conclude di norma con una relazione». Sul punto anche G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 624. Relativamente all'inchiesta di vedano, fra i numerosi contributi, O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in *Arch. Dir. pubbl.*, I, 1902, 166 ss.; T. S. CUORE, *L'inchiesta amministrativa*, Officina Tipografica Cooperativa, Pistoia, 1916; F. LEVI, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Noviss. Dig. it.*, III, 1967, 509 ss.; N. SAITTA, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 980 ss.; R. TOMEI, *L'inchiesta amministrativa*, Giappichelli, Torino, 1993.

<sup>160</sup> Come mette in luce Casetta, «l'analisi del problema della sua estensione potrebbe dar luogo a due soluzioni contrapposte: da un lato, quella che impone l'acquisizione del massimo numero di fatti e, anzi, tendenzialmente, la conoscenza completa della realtà di fatto; dall'altro, quella secondo cui le uniche circostanze che debbono essere accertate sono i fatti e i presupposti indicati espressamente dal legislatore. La prima soluzione peccati imprecisione e, comunque, rischia di determinare un notevole aggravamento dell'attività istruttoria dell'amministrazione; inoltre, la conoscenza totale della realtà e praticamente irrealizzabile e giuridicamente non sempre possibile, atteso che l'amministrazione, come si dirà, può interferire con la sfera

istruttori – vale a dire se l'amministrazione, con la propria attività conoscitiva, possa incidere sulla sfera giuridica dei soggetti terzi soltanto in presenza di una norma espressa attributiva di tale potere o se, invece, ciò possa desumersi implicitamente nel dovere di provvedere, al pari di quei poteri che non incidono sul diritto dei terzi<sup>161</sup> – questioni la cui analisi, in ogni caso, in questa sede paiono ultronee.

L'intento di questo ripercorso era quello di far emergere con chiarezza come la soddisfazione dell'interesse pubblico, «l'interesse primario» per usare le parole di Levi<sup>162</sup>, e dunque l'orientamento dell'azione procedimentale dell'amministrazione volta all'adozione del provvedimento, siano ancora oggi immanentemente legate e condizionate dall'accertamento e dalla verifica dei fatti coinvolti<sup>163</sup>. Come ripercorso, tale attività conoscitiva della pubblica amministrazione era cruciale sia prima dell'approvazione della legge sul procedimento, sia dopo a seguito della sua entrata in vigore, vale a dire ora. Ciò posto, risulta assai interessante interrogarsi se, e come, l'attività conoscitiva

---

giuridica altrui per procurarsi alcuni tipi di informazione solo quando l'ordinamento lo consente espressamente, mediante l'attribuzione di un potere tipico. La seconda soluzione tende a ridurre il margine di scelta dell'amministrazione e, soprattutto, non tiene conto che i fatti sono spesso indeterminati, sicché solo mediante l'attività amministrativa superano la loro "indeterminatezza" iniziale. Il legislatore, comunque, individua le situazioni di fatto che costituiscono i presupposti dell'agire attraverso modalità diverse: talora definendo con precisione i fatti stessi, in altre ipotesi utilizzando categorie più generiche o indicando il solo interesse pubblico. Quando la norma identifica esattamente la situazione di fatti o la categoria dei fatti rilevanti, l'amministrazione dovrà accertare, ricorrendo all'esercizio dell'attività conoscitiva, la corrispondenza fra situazione di fatto e indicazione normativa. Qualora, invece, la norma indichi esclusivamente l'interesse pubblico che dovrà essere soddisfatto, ovvero esso sia ricavabile dal complesso delle disposizioni, l'istruttoria dovrà rivolgersi alla individuazione di una realtà di fatto che appaia idonea a configurare l'esistenza dell'interesse pubblico stesso», E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 419.

<sup>161</sup> Si veda sempre E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 449-450: «[c]ontroversa è la soluzione al problema della natura dei poteri istruttori: si tratta cioè di comprendere se essi siano necessariamente implicati nella titolarità del potere di provvedere, ovvero richiedono una norma di legge che gli attribuisca in modo separato. Deve comunque escludersi che l'amministrazione disponga di poteri "impliciti" che consentano di indagare la realtà anche incidendo sulla sfera giuridica dei terzi (la precisazione importante soprattutto in relazione alle ispezioni e le inchieste). In presenza di una tale incidenza, infatti, vige sempre il principio di tipicità e nominatività dei poteri amministrativi. Di conseguenza, i poteri il cui esercizio potrebbe comportare una incisione nella sfera giuridica del terzo debbono essere espressamente conferiti dalla legge [...]. I poteri che si esplicano in atti i quali non incidono sui diritti dei privati – e tali sono in genere i poteri che sfociano nell'adozione di atti dichiarativi – si possono invece ritenere connaturati al potere di disporre».

<sup>162</sup> «Si conferma dunque come l'interesse primario, pur essendo una costruzione mentale, operi quale ragione del provvedimento amministrativo», F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., 326.

<sup>163</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, cit., 619: «[l]a verifica dei fatti è volta ad accertare i fatti che costituiscono il presupposto del provvedimento [...] o comunque i fatti che vengono coinvolti del procedimento».

della pubblica amministrazione sia influenzata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché dal processo di digitalizzazione.

### III.I.III. La funzione conoscitiva con le tecnologie digitali, ovvero con la *Big Data Analysis*.

Non occorre essere degli esperti del settore per rendersi conto di come le tecnologie digitali abbiano inciso su ogni ambito dell'attività umana. E così è stato anche nei confronti dei poteri pubblici e dell'amministrazione. In questo contesto è cambiato anche il modo con cui le pubbliche amministrazioni possono esercitare l'attività conoscitiva nei termini in cui si è detto nel sottoparagrafo precedente.

Viviamo in un momento storico in cui la vita reale e la vita virtuale tendono sempre più a sovrapporsi e a confondersi, in cui non vi sono più confini fra l'*online* e l'*offline*; un periodo in cui viviamo – per recuperare due concetti chiave del pensiero di Luciano Floridi – nell'«*onlife*»<sup>164</sup> in quanto siamo immersi in una «infosfera»<sup>165</sup>, ovvero in un ambiente digitale che ci circonda e nel quale siamo immersi, in cui la vita *online* e *offline* coincidono. Va da sé che il dato abbia oggi una rilevanza che mai ha avuto prima nella storia dell'uomo, e il suo impatto sulla vita dei soggetti, privati o pubblici, è stato ed è (e sarà) *disruptive*.

Per quanto ivi di interesse, i dati hanno un forte impatto altresì per l'azione amministrativa, in particolare per l'esercizio della funzione conoscitiva. Come ha scritto chiaramente Gherardo Carullo, «[i]l dato diviene il mezzo attraverso il quale l'amministrazione acquisisce le *informazioni* necessarie per l'espletamento della funzione, così che lo stesso assurge a componente fondamentale dell'azione amministrativa, quale strumento di conoscenza e

---

<sup>164</sup> Il riferimento è a L. FLORIDI (ed), *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London, 2015.

<sup>165</sup> Si vedano in proposito L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009; L. FLORIDI, *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014, tradotto in lingua italiana da Massimo Durante in *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017.

interpretazione della realtà»<sup>166</sup>.

Discrezionalità nell'attività istruttoria, principio inquisitorio e libertà nell'adozione degli strumenti istruttori sono tutti fattori che stanno spingendo l'amministrazione a svolgere la funzione conoscitiva, in particolare l'istruttoria procedimentale, con strumenti digitali. Le ICT sono in grado di fungere da catalizzatore del processo conoscitivo, permettendo di potenziare fortemente la funzione conoscitiva. Il punto di partenza è, ovviamente, il dato in sé.

Prima dell'avvento e della diffusione delle tecnologie digitali, l'attività conoscitiva era legata al documento, poiché che anche nell'ipotesi di ricognizioni di fatti o situazioni le relative risultanze venivano messe su "carta". Rispetto alla gestione del documento, la gestione digitale del dato è un'operazione radicalmente più agile per l'amministrazione. I dati digitali, ad esempio, rispetto ai documenti (intesi come la conservazione analogica dei dati):

- possono essere diffusi e scambiati in maniera più veloce, superando barriere geografiche importanti<sup>167</sup> (senza doversi servire del servizio postale o di corrieri);
- possono essere integrati facilmente fra loro, risultando dunque con un grado molto elevato di precisione e completezza<sup>168</sup>;
- hanno costi di conservazione minori<sup>169</sup> (tralasciando questioni legate alla *cybersecurity*);
- dalla loro elaborazione è possibile produrre automaticamente nuovi dati, e dunque nuova conoscenza, a un prezzo inferiore<sup>170</sup>;

---

<sup>166</sup> G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 26.

<sup>167</sup> Parte della dottrina ha fatto notare come «[l]a velocità e la potenziale efficienza delle comunicazioni elettroniche permettono di immaginare connessioni e collegamenti tra organi, uffici, enti o soggetti terzi in grado di far transitare le informazioni in modo istantaneo», G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 27.

<sup>168</sup> Questa opinione era già stata sostenuta a suo tempo da parte della dottrina. Ad esempio, R. MARAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1989, 433, ha sostenuto: «lo sviluppo dell'informatica consentirebbe dal canto suo a tali uffici [...] di attingere livelli di spiccata precisione e completezza nella raccolta e nella elaborazione dei dati».

<sup>169</sup> Si pensi al costo per la costruzione di un archivio in muratura e a quello di costruzione e manutenzione di una *server farm*: quest'ultima avrà molto probabilmente un prezzo più elevato, ma contenendo molta più "conoscenza", a parità di informazioni il costo su larga scala è inferiore.

<sup>170</sup> Come evidenzia G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 31, «[i] limiti intrinseci ai metodi di archiviazione cartacea – quali la

- essendo, per i punti precedenti, più facilmente gestibili e fruibili, possono spingere l'amministrazione pubblica ad agire con logiche pratiche svincolate al modello burocratico delle “camere stagne”<sup>171</sup>.

Già soltanto da questi tratti emerge la caratteristica di *dinamicità* dei dati se confrontati e paragonati ai documenti. Si potrebbe persino prendere in prestito dalla matematica un'equazione per descrivere bene tale rapporto:

Documenti : Staticità = Dati : Dinamismo

(con Dati = Dati conservati digitalmente e Documenti = Dati conservati analogicamente)<sup>172</sup>

Da quanto ricostruito fino qui, l'impiego delle tecnologie digitali consente di incidere profondamente sulla funzione conoscitiva “tradizionale” della pubblica amministrazione, trasformando un processo statico, quale quello posto in essere con documenti, ovvero con la conservazione cartacea dei dati, in uno di tipo dinamico, grazie alla conservazione e alla fruizione digitale dei dati stessi.

Questo cambio di visuale conduce l'osservatore a riflettere su un circostanza: l'innovazione della conservazione e fruizione del dato in modalità digitale sarebbe assai limitata se esso venisse considerato singolarmente. Il grande passo in avanti è rappresentato dal fatto che le caratteristiche positive che fanno preferire l'impiego dei dati digitali, rispetto ai documenti, nell'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, che come ripercorso coincide *de facto* con l'istruttoria procedimentale, sono esponenzialmente amplificate se i dati vengono considerati in forma aggregata<sup>173</sup>. Per trarre i frutti dell'attività

---

localizzazione dei supporti, i tempo di ricerca e di estrazione, nonché le modalità di trasferimento dei dati da un luogo ad un altro – hanno fatto sì che, sino all'avvento delle più recenti tecnologie, non fosse possibile effettuare rapide operazioni su larga scala di ricerca, modifica, elaborazione, incrocio o scambio dei dati».

<sup>171</sup> Così, ad esempio, M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 397, il quale sottolineava come fosse, e in parte sia ancora oggi, comune la «persistente difficoltà dell'amministrazione ad abbandonare la sua tradizione di distinzione per compartimenti stagni, improntata alla chiusura ed alla segretezza ed ad evolvere invece in senso relazione, secondo un modello improntato alla comunicazione ed allo scambio reciproco di informazioni».

<sup>172</sup> In questi termini G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 33: «[s]i può perciò contrapporre alla precedente staticità dei dati che caratterizzava, e caratterizza, la gestione cartacea, la natura dinamica delle operazioni da svolgere sui dati conservati digitalmente».

<sup>173</sup> «Tale dinamicità discende dalla possibilità di produrre un preciso *set* di dati in grado di esprimere un valore conoscitivo od informativo ulteriore rispetto a quello espresso dai singoli dati in sé considerati, variabile ed adattabile in base alle esigenze istruttorie di volta in volta da

conoscitiva “potenziata” dalle tecnologie, la pubblica amministrazione deve ricorrere all’analisi dei c.d. *Big Data*<sup>174</sup>.

Se, come ripercorso, è possibile rinvenire una definizione di *Open Data* nelle fonti giuridiche, nazionali e sovranazionali, non altrettanto accade per i *Big Data*. Non vi è fonte primaria o secondaria che definisca quali dati possano rientrare in questa categoria e quali no.

Innanzitutto, *ça va sans dire*, i *Big Data* sono *big*: sono tanti, sono una mole incredibile di dati combinati e combinabili fra loro<sup>175</sup>, in grado così di

---

assolvere. Il funzionario potrà in sostanza accedere ad uno o più database ed estrarre ogni volta una serie di dati diversa, secondo criteri da esso stesso definiti in rapporto alle esigenze del caso concreto, onde acquisire una o più informazioni risultanti dall’aggregazione di più dati», *Ibidem*.

<sup>174</sup> In relazione ai *Big Data* la dottrina è ampia anche se piuttosto recente, soffermandosi il più delle volte sul rapporto fra dati e tutela della riservatezza. Sull’argomento si vedano, a titolo esemplificativo, A. MANTELETO, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Dir. inf.*, 2012, 13 ss.; V. MAYER-SCHONBERGER, K. CUKIER, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Murray, 2013; A. REZZANI, *Big data. Architettura, tecnologie e metodi per l'utilizzo di grandi basi di dati*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; M. ADREJEVIC, *The Big Data Divide*, in *International Journal of Communication*, 2014, 1673 ss.; A. GANDOMI, M. HAIDER, *Beyond the hype: Big data concepts, methods and analytics*, in *International Journal of Information Management*, n. 35/2015; V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten legal perspectives on the “big data revolution”*, in F. DI PORTO (cur.), *Big data e concorrenza*, Giuffrè, Milano, 2016; M. F. DE TULLIO, *La “privacy” e i “big data” verso una dimensione costituzionale collettiva*, *Pol. dir.*, 2016, 637 ss.; F. DI PORTO, *La rivoluzione dei big data. Un’introduzione*, in *Conc. merc.*, 2016, 5 ss.; R. MORO VISCONTI, *Valutazione dei big data e impatto su innovazione e digital branding*, in *Dir. ind.*, n. 1/2016, 46 ss.; G. CARULLO, *“Big data” e pubblica amministrazione nell’era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, 2016, 181 ss.; S. FARO, N. LETTIERI, *Big Data: una lettura informatico-giuridica*, in L. LOMBARDI VALLAURI (cur.), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, I, CEDAM, Padova, 2016, 503 ss.; B. VAN DER SLOOT, S. VAN SCHENDEL, *Ten Questions for Future Regulation of Big Data: A Comparative and Empirical Legal Study*, in *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, n. 2/2016; S. LAVERTU, *Big Data and the mismeasure of public administration*, in *Public Administration Review*, 2016; A. GIANNACCARI, *La storia dei Big Data tra riflessioni teoriche e primi casi applicativi*, in *Conc. merc.*, 2017, 307 ss.; GEETAM S. TOMAR ET AL. (eds), *The Human Element of Big Data: Issues, Analytics, and Performance*, CRC Press, 2017; M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, 601 ss.; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, *cit.*; N. ROGGE, T. AGASISTI, K. DE WITTE, *Big data and the measurement of public organizations’ performance and efficiency*, in *Public Policy and Administration*, 2017; G. MERCADANTE, *Le nuove sfide del diritto europeo nell’era dei “big data”*, in *Cib. dir.*, n. 1-2/2018, 21 ss.; A. C. NAZZARO, *L’utilizzo dei Big data e i problemi di tutela della persona*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4/2018, 1239 ss.; A. PERRUCCI, *Dai “Big Data” all’ecosistema digitale. Dinamiche tecnologiche e di mercato e ruolo delle politiche pubbliche*, in *Anal. giur. dell’econ.*, n. 1/2019, 61 ss.; F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei “big data”*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 43 ss.; G. DE MINICO, *“Big Data” e la debole resistenza delle categorie giuridiche. “Privacy” e “lex mercatoria”*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 89 ss.

<sup>175</sup> Come riporta M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, *cit.*, 606, nota 11, «[q]ualche studioso ha tentato anche di quantificare il volume dei dati circolanti nel mondo. Se nel 2007 i dati erano trecento exabyte di cui solo il sette per cento era in formato analogico, nel 2013 la quantità di dati mondiali era cresciuta talmente tanto da arrivare a milleduecento exabyte totali con una percentuale di dati analogici scesa ad un due per cento del totale: un numero triplicato in soli sei anni. Si v. M. HILBERT E P. LOPEZ, *The world’s technological capacity to communicate, store and compute information?*, in *International Journal of Communication*, 2012, 1042-1055. Altri studi segnalano come la quantità di dati archiviati nel mondo cresca quattro volte più in fretta dell’economia mondiale e che elaboriamo

produrre ulteriori dati considerati – *de facto et de jure*<sup>176</sup> – come nuovi dati<sup>177</sup>. Affinché la combinazione di tali dati sia utile, è necessario che i dati siano fra loro eterogenei, ovvero che non siano uguali fra loro. Inoltre, è estremamente importante che la loro elaborazione avvenga con celerità e rapidità: se così non fosse, sarebbe troppo costoso, sia in termini di tempo sia in termini economici, analizzare ed elaborare quantità così ampie di dati.

Sono proprio queste le caratteristiche che sono state elaborate dagli esperti informatici per identificare che quali dati siano *Big Data*: volume, velocità e varietà. Questa è la c.d. teoria delle 3V<sup>178</sup>, elaborata quasi vent'anni fa. A queste tre “v”, a dire il vero, nel tempo ne sono state affiancate altre due, sottolineando altre due caratteristiche necessarie per la definizione di questo tipo di dati: veridicità<sup>179</sup> – in quanto i dati, per essere analizzati correttamente, devono essere accurati e precisi – e valore<sup>180</sup> – in quanto se è vero che essi possono produrre valore, è altrettanto vero che necessitano di adeguati investimenti per la relativa analisi.

Le summenzionate caratteristiche rendono evidente come l'analisi dei *Big Data*, vale a dire la *Big Data Analysis*, si dimostri di estrema utilità per l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, e dunque per l'istruttoria procedimentale. I *Big Data* permettono all'amministrazione di porre in essere un'attività conoscitiva estremamente più approfondita, più accurata e più celere rispetto alle classiche modalità documentali. Questo in quanto, come sottolineato dalla dottrina, la loro analisi può riferirsi a tre diverse dimensioni

---

soltanto il cinque per mille dei dati che produciamo. Si v. J. GANZ E D. REINSEL, *Big data, bigger digital shadows and biggest growth in the Far East*, 1 dicembre 2012». Si badi che 1 exabyte (EB) corrisponde a 10<sup>18</sup> byte, ovvero a 10<sup>12</sup> megabyte (MB), nonché a 10<sup>9</sup> gigabyte (GB).

<sup>176</sup> Chiara la Cassazione in proposito, da ultima Cass. Civ., Sez. I, n. 15096 del 2015, *Diritto*, p. 4.4.4: «colui che compie operazioni di trattamento di tali informazioni può trarre un valore aggiunto informativo dal loro accostamento, comparazione, esame, analisi, congiunzione, rapporto od incrocio, non estraibile dai dati isolatamente considerati» (così anche, *ex multis*, Cass. Civ., Sez. I, n. 11864 del 2004 e Cass. Civ., Sez. III, n. 7443 del 2011).

<sup>177</sup> Così anche F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, cit., 806: «[l]a mole di dati è di grandissimo valore, in quanto dalla stessa è possibile a sua volta produrre ancora più dati, anche più interessanti. Difatti la maggior parte di essi, presa singolarmente, è apparentemente di poco conto, ma è in realtà assai pregiata in quanto proprio la combinazione è in grado di produrre dati nuovi, importanti e di valore».

<sup>178</sup> Questa l'elaborazione di D. LANEY, *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety*, in *Application Delivery Strategies*, Meta Group, 6 febbraio 2001, in <https://gtnr.it/39SmKL0>.

<sup>179</sup> Cfr. IBM, *The Four V's of Big Data*, in *Ibm Studies*, 24 agosto 2012.

<sup>180</sup> Cfr. A. JAIN, *The 5 V's of Big Data*, in *Watson Health Perspectives*, 17 settembre 2016.

temporale: «storica, in quanto, se vengono mostrati dati relativi al passato, l'operatore, nel nostro caso l'amministrazione, decide sulla base delle conoscenze acquisite. *Tempo reale*: se i dati mostrano la situazione attuale, o con un ritardo di minuti od ore, l'operatore-amministrazione decide sulla base delle informazioni disponibili. *Predittiva*: se i dati mostrano quello che accadrà, l'operatore-amministrazione deciderà sulle proiezioni future»<sup>181</sup>.

Tralasciando per ragioni pratiche l'analisi sul carattere predittivo delle decisioni amministrative grazie all'applicazione dei *Big Data*, sebbene tale argomento sia di estremo interesse e di rilevante impatto giuridico, in quanto si lega al dibattito sull'intelligenza artificiale<sup>182</sup> (*Artificial Intelligence*, AI) nel

---

<sup>181</sup> F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, cit., 814.

<sup>182</sup> Per intelligenza artificiale si intende quell'ambito di ricerca dell'Informatica che studia i fondamenti teorici, le metodologie e le tecniche applicative finalizzate a creare sistemi informatici in grado, come sintetizzato da K. MAINZER, *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?*, in *Technik im Fokus*, Springer, Heidelberg, 2016, 3: «selbstständig effizient Probleme lösen» (ovvero «risolvere autonomamente problemi in modo efficiente»). All'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, Alan Turing pubblicò lo studio *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, n. 59/1950, p. 433 ss. (consultabile in <https://bit.ly/2Ww1BFp>), in cui si interrogava se le macchine potessero pensare: per rispondere a tale quesito, questi teorizzò quello che oggi è noto come il “test di Turing”, che diventerà centrale per lo sviluppo degli studi sull'intelligenza artificiale. Secondo il “test di Turing”, è possibile ritenere pensante una macchina qualora, nell'interazione con una persona, quest'ultima creda di comunicare con un'altra persona anziché con una macchina. Il concetto d'Intelligenza Artificiale si lega a quello dei robot descritti dal drammaturgo Karel Čapek nell'opera teatrale *Rossumovi univerzální roboti – R.U.R.* (I robot universali di Rossum – opera pubblicata in italiano da Marsilio, Padova, 2015, con il titolo *R.U.R. Rossum's Universal Robots*), androidi progettati per svolgere tutte le attività fisiche più gravose al posto dell'uomo (d'altronde, la parola ceca *robota* significa “lavoro servile”, “servizio della gleba” – cfr. voce *Robòt*, in *Dizionario online Treccani*, in <https://bit.ly/2UhOyBW>), vale a dire creare uno strumento artificiale in grado di svolgere compiti fisici al posto dell'uomo. Tuttavia, il concetto di Intelligenza Artificiale va oltre: all'aspetto appena menzionato si affianca l'intento di portare a compimento complicate mansioni di carattere intellettuale. Come è stato osservato da L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro amm.*, n. 9/2018, 1601, è in atto un vero e proprio «processo di progressiva trasformazione dell'attività amministrativa», il che porta a interrogarsi sull'applicazione delle tecnologie legate all'Intelligenza Artificiale all'amministrazione, sia in relazione al carattere autoritativo del suo agire, sia nei casi in cui la pubblica amministrazione sia il soggetto erogatore di servizi. In una situazione, come quella attuale, in cui si assiste al passaggio da una situazione di «*Street-Level Bureaucracy* a una condizione di *Screen-Level Bureaucracy*, ossia da una condizione in cui è solo il pubblico funzionario a decidere (*Street-Level Bureaucracy*) ad altra condizione in cui questi decide solo formalmente, mentre di fatto la decisione è assunta dall'elaboratore elettronico ove precedentemente è stato installato un certo software e sono stati inseriti i dati del singolo procedimento (*Screen-Level Bureaucracy*)», (così M. D'ANGELOSANTE, *La consistenza del modello dell'amministrazione “invisibile” nell'età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2016, 157), la discrezionalità dell'amministrazione costituisce, per il momento, la linea di demarcazione fra l'impiego di tecnologie dell'Intelligenza Artificiali e il loro non utilizzo. Infatti, negli ambiti in cui non vi sia discrezionalità dell'azione amministrativa potrebbe esservi spazio per l'Intelligenza artificiale, diversamente ai casi contrari, in cui vi sia discrezionalità, nei quali l'adozione di sistemi informativi di IA sarebbero preclusi. Almeno per il momento, dato il fermento dottrinale su questo punto. In argomento, in senso lato, si vedano U. PAGALLO,



diritto e nel settore pubblico, dato che tale tema meriterebbe un approfondimento che ivi non può essere posto in essere onde uscire dai confini dall'argomento in esame, è intuitivo come già solamente l'analisi "storica" e "in tempo reale" dei *Big Data* risultino profondamente centrali per l'azione amministrativa ai fini della soddisfazione dell'interesse pubblico, in particolare per la funzione conoscitiva dell'amministrazione.

Tale funzione conoscitiva della pubblica amministrazione potenziata dall'analisi dei *Big Data*, risulta essere, però, sempre la stessa funzione conoscitiva che Franco Levi aveva descritto nel 1967. Certamente essa è più puntuale e completa, oltre che efficace ed efficiente – appunto potenziata. Ma è sempre la stessa tipologia di funzione. Le ICT migliorano l'esercizio della funzione conoscitiva che esisteva già prima del processo di digitalizzazione, vale a dire l'attività conoscitiva "tradizionale". La *Big Data Analysis* è lo strumento tecnologico che consente all'amministrazione di intervenire sulla funzione conoscitiva "tradizionale" – ovvero una conoscenza di natura proattiva, tramite la quale è la pubblica amministrazione che concretamente e attivamente ricerca la conoscenza utile al proprio agire – orientandola alla concretizzazione dei principi classici dell'amministrazione, in particolare, di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia e di economicità.

L'analisi dei *Big Data*, dunque, permette all'amministrazione di fare una

---

*Intelligenza Artificiale e diritto. Linee guida per un oculato intervento normativo*, in *Sistemi intelligenti*, n. 3/2017; R. ANGELINI, *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 28 ss.; M. BASSINI, L. LIGUORI, O. POLLICINO, *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. PIZZETTI (cur.), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018; M. TRESCA, *I primi passi dell'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Riv. dir. media*, n. 3/2018, 240 ss.; M. BASSINI, G. DE GREGORIO, M. MACCHIA, A. PAJNO, *AI: profili giuridici. Intelligenza Artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *BioLaw Journal – Riv. BioDiritto*, n. 3/2019, 205 ss.; E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. dir. media*, n. 1/2019, 74 ss.; R. BICHI, *Intelligenza Artificiale tra "calcolabilità" del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. it.*, n. 7/2019, 17 ss.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2019, p. 101 ss.; L. MUSSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 18 ss.; interessante per il suo approccio "politico" anziché "etico" all'Intelligenza Artificiale C. DJEFFAL, *Normative Leitlinien Für Künstliche Intelligenz in Regierung und Verwaltung*, in R. MOHABBAT KAR, B. THAPA, P. PARYCEK (hrsg.), *(Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT), Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Berlino, 2018, 493 ss. Per approfondimenti, sia consentito il riferimento a S. ROSSA, *Società, diritti e tecnologia. Brevi riflessioni sul rapporto mezzo-fine e sul ruolo dei diritti fondamentali in una prospettiva storico-giusletteraria partendo da un'esperienza bavarese*, in R. LOMBARDI, A. PROVERA (cur.), *Io perpetratore, io vittima. Una prospettiva giusletteraria*, Giappichelli, Torino, 2020, 103 ss., dal quale sono tratte le riflessioni contenute in questa nota, nonché parte dei riferimenti bibliografici citati.

cosa che ha sempre fatto, ma farla meglio. In tal modo è possibile vedere nell'applicazione delle ICT, in particolare della *Big Data Analysis*, alla funzione conoscitiva proattiva “tradizionale” dell'amministrazione una delle due accezioni del concetto di *digitalizzazione della pubblica amministrazione* così come ricostruito nel primo capitolo, ovvero intendo con questa perifrasi quel processo con il quale le amministrazioni agiscono e si organizzano per agire con l'intento di esercitare esistenti funzioni amministrative, e prestare esistenti servizi pubblici, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di perseguire i principi “classici” dell'amministrazione, quali quelli di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia, nonché di economicità.

Per comprendere al meglio la portata di quanto fin qui scritto, onde chiarire eventuali dubbi, pare necessario analizzare brevemente due applicazioni digitali che, in quest'ambito, costituiscono un ottimo esempio del cambiamento portato dai *Big Data* e dalla relativa analisi ai fini dell'attività conoscitiva della pubblica amministrativa: l'Anagrafe della popolazione residente (ANPR) e l'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA).

### III.I.III.I. Due esempi concreti: ANPR e ANA.

L'Anagrafe della popolazione residente (ANPR)<sup>183</sup>, disciplinata dall'art. 62 del d.lgs. n. 82 del 2005, è una base di dati di interesse nazionale, ovvero «l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche

---

<sup>183</sup> L'ANPR è consultabile sul sito istituzionale <https://www.anpr.interno.it/portale/>. In argomento si vedano, nello specifico, G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 72 ss.; A. DE LUCA, *ANPR: la nuova anagrafe*, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 10/2019, 37 ss.; G. MURGESE, *L'ANPR ad un momento di svolta*, in *Lo stato civile italiano*, n. 12/2017, 28 ss.; F. CORONIDI, *Commento sub art. 62*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 254 ss. Più in generale invece M. L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, *Foro amm.*, n. 10/2016, II, 2535 ss.; M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, cit.; G. CARULLO, *Elezioni del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2019, 228 ss. Cenni sull'ANPR sono contenuti altresì in S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit.

amministrazioni [...]»<sup>184</sup>, che rappresenta l'unificazione digitale di tutti i registri anagrafici di ciascun Comune<sup>185</sup> e che subentra all'Indice nazionale delle anagrafi (INA), istituito dalla legge n. 1228 del 1954, nonché all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE), disciplinata dalla legge n. 470 del 1988<sup>186</sup>. L'ANPR è un'unica grande banca dati (o anche base di dati, in inglese *data base*) digitale e centralizzata che, sostituendo i tradizionali elenchi anagrafici dei diversi Comuni, consente ai soggetti che possono accedervi di consultare comodamente, grazie alle ICT, tutti i dati anagrafici dei cittadini registrati – cosa in precedenza non possibile in quanto i numerosi registri anagrafici “non si parlavano”, non erano interoperabili fra loro.

Organizzata e gestita in seno al Ministero dell'Interno in modo tale che i dati contenuti ivi presenti non siano ridondanti o errati<sup>187</sup>, anche perché tali dati vengono certificati dai singoli Comuni<sup>188</sup>, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente consente, da un lato, di rendere disponibili ai Comuni aderenti i dati e gli atti da essi derivanti che consentono lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al Sindaco; dall'altro, permette ai Comuni di avvalersi di un sistema di analisi e scambio di dati «puntuale e massivo»<sup>189</sup> necessario per l'esercizio delle funzioni istituzionali di questi enti locali – anche per la prestazione di servizi ulteriori a quelli forniti dall'ANPR<sup>190</sup>,

---

<sup>184</sup> Così l'art. 60 co. 1 primo periodo d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>185</sup> Come precisa l'art. 62 co. 2 primo periodo d.lgs. n. 82 del 2005, «l'ANPR subentra altresì alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai comuni».

<sup>186</sup> Cfr. art. 62 co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>187</sup> Cfr. art. 62 co. 2 quarto periodo d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANPR è organizzata secondo modalità funzionali e operative che garantiscono la univocità dei dati stessi».

<sup>188</sup> Cfr. art. 62 co. 3 terzo periodo d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANPR consente esclusivamente ai comuni la certificazione dei dati anagrafici nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, anche in modalità telematica». Come precisa l'art. 62 co. 1 secondo e terzo periodo d.lgs. n. 82 del 2005, l'ANPR «è sottoposta ad un audit di sicurezza con cadenza annuale in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 51. I risultati dell'audit sono inseriti nella relazione annuale del Garante per la protezione dei dati personali».

<sup>189</sup> Cfr. art. 62 co. 3 primo periodo d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANPR assicura ai [singoli] comuni la disponibilità dei dati, degli atti e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e mette a disposizione dei comuni un sistema di controllo, gestione e interscambio, puntuale e massivo, di dati, servizi e transazioni necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza comunale».

<sup>190</sup> Cfr. art. 62 co. 3 secondo periodo d.lgs. n. 82 del 2005: «[a]l fine dello svolgimento delle proprie funzioni, il Comune può utilizzare i dati anagrafici eventualmente detenuti localmente

ragion per la quale l'Anagrafe digitale può essere integrata con i dati necessari, e dunque anche con dati ulteriori a quelli già presenti in essa<sup>191</sup>.

L'accesso ai dati contenuti nell'Anagrafe della popolazione residente è consentito in *primis* ai Comuni. Tuttavia, in accordo con i questi ultimi, posso avervi accesso anche altri soggetti, in particolare quelli previsti dalla legge quali le pubbliche amministrazioni in genere e i gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse<sup>192</sup>.

Dal punto di vista operativo<sup>193</sup>, l'ANPR è già funzionante: attualmente la popolazione subentrata nella piattaforma ammonta a più di 43 milioni di cittadini, per un totale di più di cinquemila e settecento comuni subentrati<sup>194</sup>. E proprio la forza e la funzionalità di questa banca dati dipende dal numero di soggetti partecipanti.

Da un lato, più cittadini vengono registrati *ex novo* nella banca dati e più cittadini vengono inseriti dalle anagrafi cartacee a quella digitale<sup>195</sup>, e maggiori sono i dati che il Comune ha a disposizione per svolgere i propri compiti in modo automatizzato tramite le ICT, andando a migliorare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità della propria azione amministrativa, ed agendo altresì in modo più imparziale<sup>196</sup>. Dall'altro lato, più Comuni aderiscono e maggiori sono i dati presenti nell'ANPR. Più dati ci sono, e migliore è la funzionalità dell'analisi eterogenee che è possibile ottenere da tali dati.

---

e costantemente allineati con ANPR al fine esclusivo di erogare o usufruire di servizi o funzionalità non fornite da ANPR».

<sup>191</sup> Cfr. art. 62 co. 5 d.lgs. n. 82 del 2005: «[a]i fini della gestione e della raccolta informatizzata di dati dei cittadini, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), si avvalgono esclusivamente dell'ANPR, che viene integrata con gli ulteriori dati a tal fine necessari».

<sup>192</sup> Cfr. art. 62 co. 3 quarto periodo d.lgs. n. 82 del 2005: «[i] comuni inoltre possono consentire, anche mediante apposite convenzioni, la fruizione dei dati anagrafici da parte dei soggetti aventi diritto. L'ANPR assicura ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR».

<sup>193</sup> L'attuazione concreta è stata avviata sulla base del D.P.C.M. del 23 agosto 2013, n. 109 e del D.P.C.M. 10 novembre 2014, n. 194

<sup>194</sup> Queste le cifre precise al 18 marzo 2019: popolazione subentrata pari a 43.751.270, comuni subentrati pari a 5.792 (cfr. <https://innovazione.gov.it/it/progetti/anpr/>).

<sup>195</sup> Cfr. art. 62 co. 4 d.lgs. n. 82 del 2005, che afferma che con decreto «sono disciplinate le modalità di integrazione nell'ANPR dei dati dei cittadini attualmente registrati in anagrafi istituite presso altre amministrazioni nonché dei dati relativi al numero e alla data di emissione e di scadenza della carta di identità della popolazione residente».

<sup>196</sup> Sul punto G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 75-76: «[i]n altre parole, i comuni, pur non tenendo più i registri presso le proprie strutture, sono messi in condizione di accedere in modo automatizzato ai dati conservati nell'ANPR, sia al fine di consultarli, sia per aggiornarli ed utilizzarli per lo svolgimento dei propri compiti».

Poc'anzi si è scritto di come l'Anagrafe della popolazione residente sia un prezioso sistema di analisi e scambio di dati *puntuale e massivo* atto a consentire l'esercizio delle funzioni istituzionali dei Comuni. Ma l'ANPR non è uno strumento che può andare a vantaggio solo di questi enti locali. Dall'incrocio dei dati ivi presenti con quelli di altre amministrazioni, infatti, è possibile che anche le amministrazioni che *ex lege* possono accedere all'ANPR siano in grado ricavare la conoscenza necessaria per l'esercizio delle proprie funzioni<sup>197</sup>: si pensi alla materia tributaria, in riferimento alla quale dai dati presenti nell'Anagrafe digitale è ricavabile con precisione e istantaneità quali siano i soggetti che debbano versare determinati tributi (es. la TARI).

Anche i cittadini, inoltre, possono trarre vantaggi burocratici dall'accesso all'ANPR. Accedendo con le proprie credenziali SPID<sup>198</sup>, il

---

<sup>197</sup> Come sottolineato dalla pagina che il sito dell'AGID dedica all'Anagrafe della popolazione residente, «ANPR è un sistema integrato che consente ai Comuni di svolgere i servizi anagrafici e di consultare o estrarre dati, monitorare le attività, effettuare statistiche, e diventa un punto di riferimento unico per l'intera Pubblica amministrazione e per tutti coloro che sono interessati ai dati anagrafici, in particolare i gestori di pubblici servizi» (in <https://bit.ly/2U0KfTL>).

<sup>198</sup> SPID, acronimo di Servizio Pubblico di Identità Digitale, è un progetto digitali sviluppato dall'AGID, l'Agenzia per l'Italia Digitale, soggetto tecnico incaricato della realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana. Tramite SPID i cittadini e le persone giuridiche possono di accedere ai diversi servizi pubblici digitali prestati dalle amministrazioni in modo più semplice e veloce rispetto al passato. Solitamente, gli utenti devono inserire i loro nomi utente e le loro password ogni volta che si collegano a siti privati. Il problema principale è che ogni sito privato richiede specifici nome utente e una password: in tal modo l'utente deve generare molti riferimenti diversi, di modo tale che il proprietario del sito sia in grado di identificare l'identità la persona che procedere all'accesso (e alle diverse operazioni). La ragione della voluminosa richiesta di diversi username e password è legata al fatto che il proprietario dei diversi siti web non è sempre lo stesso soggetto. Prima di SPID, il medesimo fatto si produceva nell'accesso dei cittadini e delle imprese ai siti web delle pubbliche amministrazioni. Aspetto illogico, posto che il proprietario dei siti web sia la pubblica amministrazione in senso lato: è illogico e in violazione del dovere di non aggravamento (ex art. 1 legge n. 241 del 1990) richiedere nomi utente e password diversi per ogni sito web della pubblica amministrazione, la quale è lo stesso soggetto che permette l'accesso web. Grazie a SPID questo problema viene meno. Questo progetto, infatti, permette ai cittadini di accedere ai siti web della pubblica amministrazione, per accedere ai servizi pubblici digitali, con un nome utente e una password unici per tutti i siti web della pubblica amministrazione. In questo modo, la procedura di login è più semplice sia per gli utenti che per la pubblica amministrazione. Inoltre, il soggetto incaricato di generare i riferimenti agli utenti non è la pubblica amministrazione, ma altri soggetti specifici accreditati come Identity Providers. Così, qualora un cittadino volesse accedere ai servizi pubblici digitali, dovrebbe innanzitutto richiedere il nome utente/user-Id personale e la password uno degli Identity Providers. Per concedere tali riferimenti al cittadino, l'Identity Provider deve identificare il richiedente. Il cittadino, ricevuto user-Id e password, e dopo aver ottenuto via smartphone un codice OTP (One Time Password), può accedere al sito web della pubblica amministrazione. I vantaggi di SPID sono consistenti: da un lato, l'utente può applicare lo stesso user-Id e la stessa password per tutti i siti della pubblica amministrazione (il Fornitore dell'Identità invia un codice OTP diverso ad ogni accesso); dall'altro, la pubblica amministrazione non deve identificare gli utenti ad ogni accesso perché ci sono altri soggetti designati a farlo in base alle disposizioni di legge. SPID rappresenta un caso evidente in cui la tecnologia migliora un aspetto dell'azione amministrativa che prima era gestito in modo diverso, nel caso di specie l'identificazione dei cittadini finalizzato all'accesso ai servizi pubblici. I riferimenti della disciplina di SPID sono rinvenibili nell'art. 64-*bis* d.lgs. n. 82 del 2005,

cittadino registrato nella banca dati può accedere con il proprio pc o con il proprio *smartphone*, dunque comodamente stando in poltrona, alle proprie informazioni anagrafiche certificate dall'amministrazione comunale in possesso di tale ente locale (cioè tutti i codici identificativi relativi alla propria generalità, all'atto di nascita, allo stato civile, alla cittadinanza, alla carta identità, alla famiglia anagrafica, alla residenza e ad altri recapiti), potendo salvare e stampare questi dati con il modello di autocertificazione. E ciò senza più l'incombente di doversi recare di persona presso lo sportello dell'Anagrafe del proprio Comune, facendo file e code, impiegando in tal modo del tempo che potrebbe essere speso diversamente. Inoltre, proprio in quanto l'ANPR è interoperabile, i cittadini non sono più tenuti a comunicare a ogni ufficio dell'amministrazione i loro dati anagrafici e la variazione di questi ultimi, considerato che le relative procedure di variazione dei dati sono semplificate e uniformate su tutto il territorio italiano (si pensi alle annose procedure burocratiche legate alla variazione di residenza che, grazie ANPR, sono notevolmente più semplici)<sup>199</sup>.

Un altro esempio simile all'ANPR è rappresentato dall'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA)<sup>200</sup>. Disciplinata dall'art. 62-ter del d.lgs. n. 82 del 2005<sup>201</sup>, realizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze in accordo con il Ministero della salute<sup>202</sup>, istituita con gli obiettivi espliciti di monitorare la spesa pubblica nel settore sanitario, di favorire il processo di digitalizzazione

---

articolo rubricato *Accesso telematico ai servizi della pubblica amministrazione*, e nel D.P.C.M. del 24 ottobre 2014. In relazione a SPID si vedano R. TITOMANLIO, *Considerazioni introduttive sul Sistema Pubblico per la Gestione dell'Identità Digitale (SPID)*, in *Giust.Amm.it*, fasc. 3/2015; V. AMENTA, A. LAZZARONI, L. ABBA, *L'identità digitale: dalle nuove frontiere del Sistema Pubblico di Identificazione (SPID) alle problematiche legate al "we"*, in *Cyberspazio e diritto*, fasc. 1/2015, 11 ss.; A. CONTALDO, *La disciplina dello SPID e la definizione giuridica dei suoi gestori (Nota a TAR LA - Roma sez. III 13 ottobre 2016, n. 10214)*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9-10/2016, pt. 3, 541 ss.

<sup>199</sup> Così ad esempio anche <https://innovazione.gov.it/it/progetti/anpr/>.

<sup>200</sup> Dell'ANA non vi è traccia in dottrina. Gli unici riferimenti sono attribuibili ai commentatori, come F. CORONIDI, *Commento sub art. 62 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 262 ss.

<sup>201</sup> Sul piano regolamentare si veda il Decreto del Ministro della salute 7 dicembre 2016, n. 262, rubricato "Regolamento recante procedure per l'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale del Servizio sanitario nazionale, anche quando gestiti da diverse amministrazioni dello Stato".

<sup>202</sup> Così l'art. 62-ter co. 2 prima parte d.lgs. n. 82 del 2005.

dell'amministrazione<sup>203</sup>, nonché di monitorare i livelli essenziali di assistenza<sup>204</sup>, l'Anagrafe nazionale degli assistiti è una base di dati di interesse nazionale<sup>205</sup> che sostituisce le precedenti anagrafi e i precedenti elenchi degli assistiti tenuti dalle diverse ASL, così come previsti dalla disciplina dettata dalla legge n. 526 del 1982<sup>206</sup>.

Tramite l'accesso ai dati contenuti nell'ANA, vale a dire i dati di carattere anagrafico e amministrativo relativi agli assistiti dal servizio sanitario nazionale<sup>207</sup> di titolarità delle ASL<sup>208</sup>, le stesse aziende sanitarie locali risultano in grado di poter svolgere al meglio le proprie finalità istituzionali<sup>209</sup>, ponendo in essere prestazioni di cura al cittadino più efficaci e appropriate al caso concreto<sup>210</sup>, proprio grazie alle potenzialità dell'analisi della grande mole di dati eterogenei di cui si è scritto nel sottoparagrafo precedente<sup>211</sup>.

---

<sup>203</sup> Cfr. art. 62-ter co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005: «[p]er rafforzare gli interventi in tema di monitoraggio della spesa del settore sanitario, accelerare il processo di automazione amministrativa e migliorare i servizi per i cittadini e le pubbliche amministrazioni, è istituita, nell'ambito del sistema informativo realizzato dal Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione di quanto disposto dall'articolo 50 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, l'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA)».

<sup>204</sup> Cfr. art. 62-ter co. 2 prima parte d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>205</sup> Chiaro sul punto F. CORONIDI, *Commento sub art. 62 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 263-264.

<sup>206</sup> Cfr. art. 62-ter co. 2 prima parte d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANA, realizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze, in accordo con il Ministero della salute in relazione alle specifiche esigenze di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA), nel rispetto delle previsioni di cui al comma 5 dell'articolo 62 del presente decreto, subentra, per tutte le finalità previste dalla normativa vigente, alle anagrafi e agli elenchi degli assistiti tenuti dalle singole aziende sanitarie locali, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1982, n. 526, che mantengono la titolarità dei dati di propria competenza e ne assicurano l'aggiornamento».

<sup>207</sup> In questo modo F. CORONIDI, *Commento sub art. 62 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 264.

<sup>208</sup> Così l'art. 62-ter co. 2 ultima parte d.lgs. n. 82 del 2005.

<sup>209</sup> Cfr. art. 62-ter co. 3 d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANA assicura alla singola azienda sanitaria locale la disponibilità dei dati e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di propria competenza e garantisce l'accesso ai dati in essa contenuti da parte delle pubbliche amministrazioni per le relative finalità istituzionali, secondo le modalità di cui all'articolo 60, comma 2-bis, del presente decreto».

<sup>210</sup> Cfr. art. 62-ter co. 6 d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]'ANA assicura al nuovo sistema informativo sanitario nazionale, l'accesso ai dati e la disponibilità degli strumenti funzionali a garantire l'appropriatezza e l'efficacia delle prestazioni di cura erogate al cittadino, nonché per le finalità di cui all'articolo 15, comma 25-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135».

<sup>211</sup> Più nel dettaglio, risulta interessante quanto sottolineato da AGID, TEAM DIGITALE, *Schede informative basi di dati di interesse nazionale*, n. 7, *Anagrafe nazionale assistiti*, in *Docs Italia – Documenti pubblici, digitali*: (in <https://bit.ly/2x30TIM>): «[i] principali processi supportati dall'ANA sono: la gestione dei dati anagrafici ed amministrativi degli assistiti del Servizio Sanitario Nazionale

I cittadini sono avvantaggiati dall'adozione di questa anagrafe digitale almeno sotto due aspetti. Il primo è che essi possono accedere in modo diretto e digitalmente ai propri dati presenti nell'ANA (o richiedere alle ASL la relativa copia cartacea), anche in considerazione della circostanza per cui le ASL non sono più tenute a fornire ai cittadini il libretto sanitario personale<sup>212</sup>. Il secondo aspetto è legato all'interoperabilità dell'ANA con le altre basi di dati di interesse nazionale<sup>213</sup>, grazie al sistema pubblico di connettività<sup>214</sup>, in particolare

---

(SSN), quali l'iscrizione al SSN e i trasferimenti di residenza/assistenza, la scelta e revoca del medico, la gestione delle esenzioni, etc., nonché degli stranieri cui è erogata l'assistenza; l'allineamento dei dati identificativi dell'assistito e l'identificazione certa degli assistiti, nell'ambito del Fascicolo Sanitario Elettronico; la messa a disposizione dei dati anagrafici ed amministrativi degli assistiti ai sistemi di governance del SSN, sia a livello nazionale (Nuovo Sistema Informativo Sanitario del Ministero della salute) sia a livello regionale».

<sup>212</sup> Cfr. art. 62-ter co. 4 d.lgs. n. 82 del 2005: «[c]on il subentro dell'ANA, l'azienda sanitaria locale cessa di fornire ai cittadini il libretto sanitario personale previsto dall'articolo 27 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. È facoltà dei cittadini di accedere in rete ai propri dati contenuti nell'ANA, secondo le modalità di cui al comma 1 dell'articolo 6 del presente decreto, ovvero di richiedere presso l'azienda sanitaria locale competente copia cartacea degli stessi».

<sup>213</sup> Cfr. art. 62-ter co. 7 d.lgs. n. 82 del 2005 (in particolare la lett. d): «[e]ntro il 30 giugno 2014, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabiliti: a) i contenuti dell'ANA, tra i quali devono essere inclusi le scelte del medico di medicina generale e del pediatra di libera scelta, il codice esenzione e il domicilio; b) il piano per il graduale subentro dell'ANA alle anagrafi e agli elenchi degli assistiti tenuti dalle singole aziende sanitarie locali, da completare entro il 30 giugno 2015; c) le garanzie e le misure di sicurezza da adottare, i criteri per l'interoperabilità dell'ANA con le altre banche dati di rilevanza nazionale e regionale, nonché le modalità di cooperazione dell'ANA con banche dati già istituite a livello regionale per le medesime finalità, nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività, ai sensi del presente decreto».

<sup>214</sup> Il sistema pubblico di connettività è regolato dall'art. 73 d.lgs. n. 82 del 2005: «1. Nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali il presente Capo definisce e disciplina il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC), quale insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati. 2. Il SPC garantisce la sicurezza e la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascun soggetto aderente. 3. La realizzazione del SPC avviene nel rispetto dei seguenti principi: a) sviluppo architetturale e organizzativo atto a garantire la federabilità dei sistemi; b) economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa; b-bis) aggiornamento continuo del sistema e aderenza alle migliori pratiche internazionali; c) sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. 3-ter. Il SPC è costituito da un insieme di elementi che comprendono: a) infrastrutture, architetture e interfacce tecnologiche; b) linee guida e regole per la cooperazione e l'interoperabilità; c) catalogo di servizi e applicazioni. 3-quater. Ai sensi dell'articolo 71 sono dettate le regole tecniche del Sistema pubblico di connettività e cooperazione, al fine di assicurarne: l'aggiornamento rispetto alla evoluzione della tecnologia; l'aderenza alle linee guida europee in materia di interoperabilità; l'adeguatezza rispetto alle esigenze delle pubbliche amministrazioni e dei suoi utenti; la più efficace e semplice adozione da parte di tutti i soggetti, pubblici e privati, il rispetto di necessari livelli di sicurezza».



all'ANPR: qualora il cittadino decidesse di o dovesse cambiare la propria residenza, incidendo così sull'ASL competente, tale variazione opererebbe digitalmente d'ufficio tramite l'ANA, senza che questi sia onerato di presentare comunicazioni alla nuova azienda sanitaria locale<sup>215</sup>. Attualmente, l'ANA non è ancora operativo. Ciononostante, i benefici che questa anagrafe comporterà sono evidenti già ora<sup>216</sup>.

III.II. La funzione amministrativa conoscitiva “innovativa” ottriata dell'amministrazione.

Nel paragrafo precedente si è argomentato di come la funzione conoscitiva della pubblica amministrazione “tradizionale” proattiva venga potenziata dalle tecnologie digitali, in particolare tramite l'analisi dei *Big Data*. Anche se potenziata e migliorata, essendo esercitata in modo più puntuale, efficiente, efficace ed economico, questa funzione conoscitiva risulta essere, tuttavia, sempre la medesima funzione conoscitiva esercitata dalle amministrazioni ancor prima dell'avvento delle ICT. La *Big Data Analysis* permette in tal modo all'amministrazione di fare una cosa che ha sempre fatto, ma di farla meglio.

Ricorrendo alla similitudine dello *Janus Bifrons* impiegata nel primo capitolo, l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione alla funzione conoscitiva dell'amministrazione rappresenta una delle due facce della concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione: la faccia

---

<sup>215</sup> Cfr. art. 62-ter co. 5 d.lgs. n. 82 del 2005: «[i]n caso di trasferimento di residenza del cittadino, l'ANA ne dà immediata comunicazione in modalità telematica alle aziende sanitarie locali interessate dal trasferimento. L'azienda sanitaria locale nel cui territorio è compresa la nuova residenza provvede alla presa in carico del cittadino, nonché all'aggiornamento dell'ANA per i dati di propria competenza. Nessun'altra comunicazione in merito al trasferimento di residenza è dovuta dal cittadino alle aziende sanitarie locali interessate».

<sup>216</sup> Riassumendo quanto scritto *supra*, secondo AGID, TEAM DIGITALE, *Schede informative basi di dati di interesse nazionale*, n. 7, *Anagrafe nazionale assistiti*, in *Docs Italia – Documenti pubblici, digitali, cit.*, i benefici sarebbero tendenzialmente di tre tipi: «1. Unificazione in un'unica banca dati dell'anagrafe degli assistiti del SSN, con i conseguenti vantaggi in termini di incremento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi di automazione amministrativa, nonché riduzione di costi; 2. Miglioramento dei servizi ai cittadini, per i quali vengono ridotti gli oneri di comunicazione verso la PA (es. in caso di trasferimento di residenza le informazioni vengono automaticamente comunicate da ANPR ad ANA) e che hanno accesso diretto alle proprie informazioni anche in modalità telematica; 3. Maggiore precisione e accuratezza dei dati relativi agli assistiti del SSN, nonché maggiore accessibilità e disponibilità generalizzata di tale patrimonio informativo, reso disponibile in modo organico e sincronizzato a tutte le PA aventi titolo per accedervi, sia per finalità gestionali (inclusa identificazione assistito nel FSE) sia per finalità di governance».

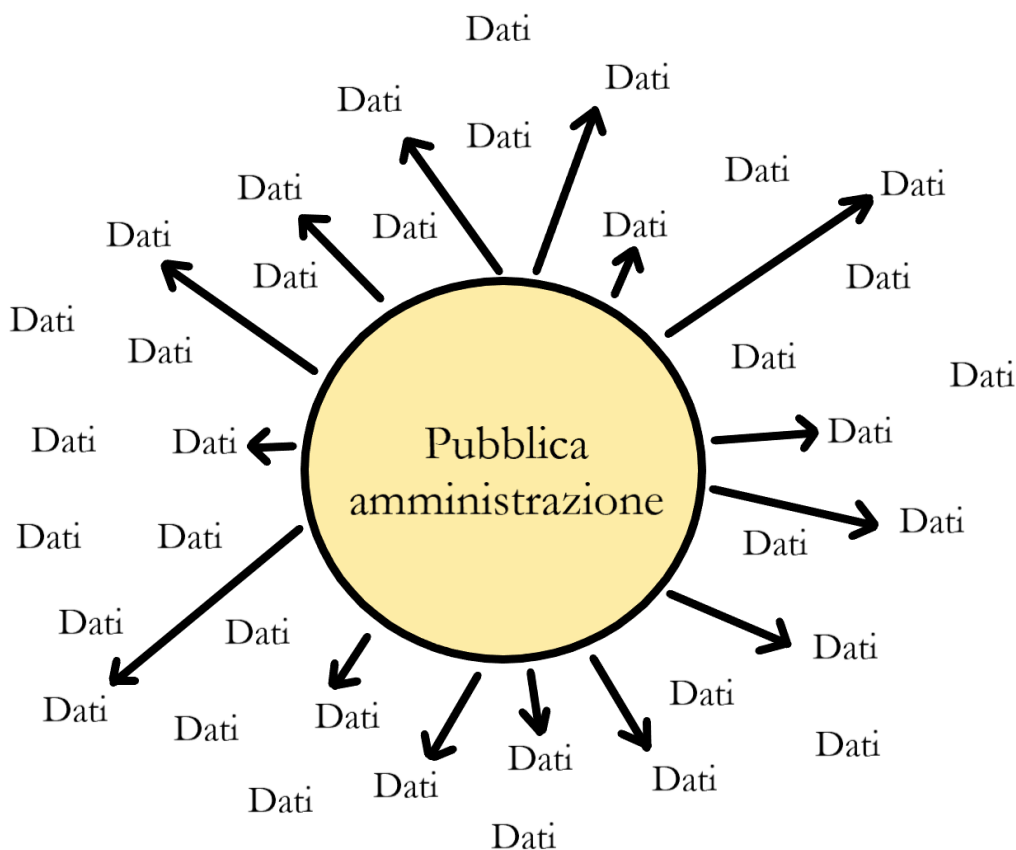
secondo la quale la digitalizzazione è intesa come il processo tramite cui le amministrazioni agiscono, e si organizzano per agire, con l'obiettivo di esercitare funzioni amministrative già esistenti – in questo caso la funzione conoscitiva proattiva “classica” – attraverso le ICT – ovvero la *Big Data Analysis* – al fine di perseguire i principi “classici” dell'amministrazione, quali quelli di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia, nonché di economicità.

A ben guardare, l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'attività conoscitiva della pubblica amministrazione può riflettersi anche con l'altra faccia dello *Janus Bifrons*, quella secondo la quale il concetto di digitalizzazione della pubblica amministrazione costituisce, altresì, il processo tramite il quale le amministrazioni agiscono, e si organizzano per agire, con l'obiettivo adoperare le ICT onde esercitare funzioni amministrative che non esistevano prima dell'avvento delle tecnologie digitali (le c.d. *Born-Digital Administrative Functions*), al fine di perseguire non tanto i principi “classici” dell'amministrazione (quali quelli di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia, nonché di economicità), quanto quelli della strategia di *Open Government*, vale a dire il principio di trasparenza, il principio di partecipazione e il principio di collaborazione.

In questo caso, si deve questo cambio di paradigma applicato alla funzione conoscitiva pubblica non tanto alla *Big Data Analysis*, bensì all'analisi dei dati aperti, all'*Open Data Analysis*.

L'analisi dei dati aperti della pubblica amministrazione applicati all'attività conoscitiva dell'amministrazione trasforma profondamente proprio la funzione conoscitiva. Come risulta dalla *Figura 6* qui sotto riportata, l'analisi dei *Big Data* è finalizzata a migliorare l'attività conoscitiva dell'amministrazione, in particolare l'istruttoria procedimentale: l'amministrazione ricerca enormi moli di dati che sono esterne alla sua sfera d'azione, le raccoglie, le analizza combinando tali dati con altri e da essi ricava le informazioni utili per le proprie finalità istituzionali.

Questo tipo di attività conoscitiva è funzionalmente diretta all'amministrazione, ed è proprio l'amministrazione che si attiva per porre in essere tale funzione conoscitiva – è una funzione conoscitiva proattiva, che da sempre l'amministrazione ha esercitato, seppur con mezzi differenti nel tempo.



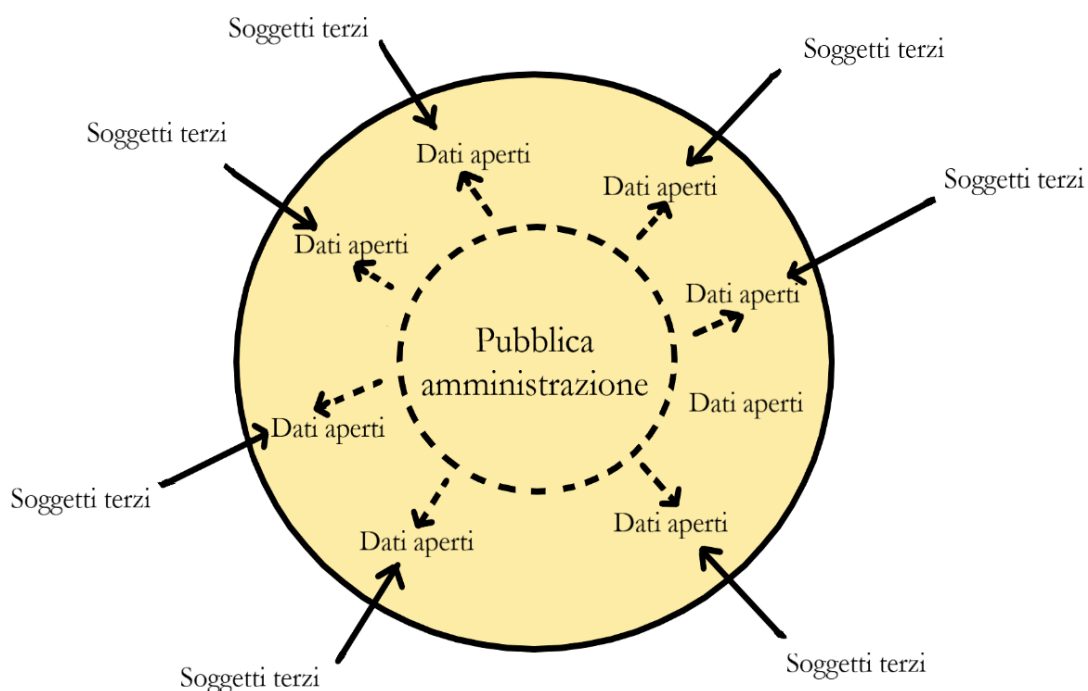
*Figura 6 – Schema grafico rappresentante la funzione conoscitiva “tradizionale” proattiva della pubblica amministrazione, la quale viene potenziata dall’impiego della Big Data Analysis.*

L’impiego dell’*Open Data Analysis*, invece, rivoluziona la funzione conoscitiva “tradizionale” proattiva dell’amministrazione. Come si evince dalla *Figura 7*, in questo caso l’amministrazione non agisce più “proattivamente” per ricercare da sé dati da analizzare e rielaborare per il proprio agire, ma organizza e analizza i dati in proprio possesso, li “apre” rendendoli *Open Data* (con le modalità analizzate in precedenza), e li mette a concreta disposizione dei soggetti terzi.

In questo modo la funzione conoscitiva dell’amministrazione non è più di natura proattiva, non essendo più l’amministrazione che si attiva per ricercare e analizzare dati esterni alla propria sfera d’azione, bensì è ottriata: è l’amministrazione che “concede” i propri dati ai soggetti terzi, rendendoli dati aperti, consentendo a tali soggetti di acquisire conoscenza proprio sulla base dell’*Open Data Analysis* che l’amministrazione pone in essere nel momento

dell'apertura dei dati. In questo modo l'amministrazione non è più il soggetto verso cui il processo conoscitivo è diretto, bensì diventa il tramite, il mezzo attraverso cui viene diffusa la conoscenza finalizzata per i soggetti terzi, siano cittadini o imprese, i quali sono loro a doversi attivare. Conoscenza che potrà trasformarsi in crescita economica o culturale, come si vedrà negli esempi analizzati nel sottoparagrafo successivo.

Appare evidente, in questo modo, come l'analisi dei dati aperti non sia diretta a migliorare la funzione conoscitiva "tradizionale" proattiva dell'amministrazione, in quanto agisce sulla essa così profondamente da creare una funzione amministrativa conoscitiva "innovativa", una funzione amministrativa nuova.



*Figura 7 – Schema grafico rappresentante la funzione conoscitiva "innovativa" ottrita dalla pubblica amministrazione, la quale viene resa possibile dall'impiego dell'Open Data Analysis.*

III.II.I. La funzione conoscitiva nuova consentita dagli strumenti digitali: l'*Open Data Analysis*, vera e propria *Born-Digital Administrative Function*.

La funzione amministrativa conoscitiva risultante dall'applicazione dell'analisi dei dati aperti è una funzione amministrativa “nuova”, nel senso che essa non è paragonabile a quella “tradizionale” descritta poc'anzi.

Non soltanto essa appare diversa in relazione al soggetto a cui è rivolto il processo conoscitivo, ovvero l'amministrazione in quella “tradizionale”, i soggetti terzi quali cittadini e imprese in quella “innovativa”. Non solo è diverso l'oggetto di tale conoscenza, vale a dire i *Big Data* nel primo caso e gli *Open Data* nel secondo; non soltanto sono differenti le modalità concrete attraverso cui viene posta in essere l'attività conoscitiva, cioè la ricerca proattiva dell'amministrazione tramite l'istruttoria procedimentale in quella “tradizionale”, e l'apertura dei dati in proprio possesso da parte dell'amministrazione in quella “innovativa”; non soltanto sono diverse le discipline, rispettivamente quella relativa al procedimento amministrativo ex l. n. 241 del 1990 e quelle sul riuso dell'informazione pubblica, sui diritti di accesso e del Codice dell'amministrazione digitale<sup>217</sup>. Sono differenti, soprattutto, i principi alla rispettiva base.

Nella funzione conoscitiva “tradizionale”, infatti, l'obiettivo principe è concretizzare i principi classici che guidano l'azione amministrativa, su tutti i principi di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia e di imparzialità. E l'adozione della *Big Data Analysis* è proprio finalizzata a tale scopo, dato che le sue caratteristiche sono in grado di potenziare un'attività conoscitiva che da sempre mira alla realizzazione di tali obiettivi.

La funzione conoscitiva “innovativa” è esercitata, invece, con l'intento di dare attuazione ai principi dell'*Open Government*, ovvero ai principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione, in quanto il suo esercizio è indirizzato a far sì che sia l'amministrazione a mettere i cittadini nella situazione di conoscere – cosa che, prima dell'avvento dell'ICT, l'amministrazione non aveva mai fatto<sup>218</sup> – e non a far sì che sia l'amministrazione a conoscere essa stessa in quanto tale. E a tal fine i dati aperti, e l'*Open Data Analysis*, sono uno

---

<sup>217</sup> Sul punto si rimanda alla lettura del secondo capitolo.

<sup>218</sup> Volendo ovviamente ritenere escluso dal concetto di pubblica amministrazione gli istituti scolastici e universitari.

strumento formidabile e indispensabile per raggiungere questo scopo, proprio per le caratteristiche strutturali e giuridiche degli *Open Data*, che li rendono un perfetto volano di trasparenza dell'amministrazione, nonché di partecipazione e collaborazione dei cittadini all'attività dei poteri pubblici, pubblica amministrazione *in primis*.

Ecco che allora questa funzione conoscitiva “innovativa” si mostra *un'altra cosa* rispetto a quella tradizionale. E proprio la tecnologia alla sua base, l'analisi dei dati aperti, consente di rimarcare tale enorme differenza e di poter valutare logicamente corretto il considerare tale funzione conoscitiva una funzione “innovativa” e, ricorrendo a una *sinèdoche*, il riferirsi a essa con la più ampia accezione di *Open Data Analysis* pubblica.

Intendendo, dunque, con *Open Data Analysis* pubblica la funzione conoscitiva “innovativa” della pubblica amministrazione descritta sopra, con la quale l'amministrazione organizza e gestisce i dati in proprio possesso, rendendoli dati aperti, e mettendoli a disposizione dei soggetti terzi, ovvero di cittadini e di imprese, con l'obiettivo di promuovere una conoscenza generalizzata fondata sui principi dell'*Open Government*, ecco che allora è possibile incasellarla nella definizione di digitalizzazione della pubblica amministrazione delineata nel primo capitolo.

Si è scritto che la digitalizzazione della pubblica può essere definita come quel processo in cui l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, da un lato, esercitando funzioni amministrative già esistenti attraverso le ICT, onde attuare i principi “classici” dell'amministrazione, quali quelli di imparzialità, di buon andamento, di efficienza, di efficacia, nonché di economicità; dall'altro, esercitando, grazie alle tecnologie digitali, funzioni amministrative che non esistevano prima dell'avvento delle tecnologie digitali ma che sono rese possibili proprio dalle tecnologie medesime, al fine di concretizzare i principi dell'*Open Government*, ovvero i principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione.

Ecco che, allora, l'*Open Data Analysis* pubblica costituisce proprio una di queste *Born-Digital Administrative Functions* derivanti dalla seconda accezione del concetto di digitalizzazione dell'amministrazione: in questo caso, l'amministrazione esercita una funzione che prima d'allora non ha mai esercitato, ovvero organizzare e analizzare i propri dati, una volta resi aperti ai cittadini, in modo tale da poter fornire ai cittadini conoscenza utile sia sul piano

imprenditoriale sia su quello culturale. Inoltre, l'esercizio di tale funzione è proprio resa possibile sul piano concreto dalle stesse tecnologie digitali che permettono sul piano concreto l'apertura dei dati, la loro analisi, la loro gestione e il loro accesso da parte dei soggetti terzi.

È possibile, dunque, affermare come la funzione di *Open Data Analysis* pubblica costituisca un esempio concreto di *Born-Digital Administrative Function*, ovvero di una funzione amministrativa nuova, innovativa, il cui esercizio e la cui attuazione pratica sono rese possibili proprio grazie alle potenzialità delle tecnologie digitali<sup>219</sup>.

Per cogliere appieno la portata innovativa di questa *Born-Digital Administrative Function*, occorre mettere in luce alcuni esempi concreti in cui viene attuata l'*Open Data Analysis* pubblica: la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), ovvero il *Data & Analytics Framework* (DAF), *Mèmore* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19.

### III.II.I.I. Alcuni esempi concreti: il PDND- DAF, *Mèmore* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19.

Da quanto ricostruito e argomentato fin qui, appare non contestabile l'affermazione secondo la quale i dati, e in particolare la loro analisi e la loro

---

<sup>219</sup> Come aveva già evidenziato Carullo in senso lato, una funzione amministrativa nuova basata sulle tecnologie può essere vista più in generale nella gestione, nella fruizione e nell'erogazione dei dati (intesi in senso generale) da parte dell'amministrazione Carullo chiama questa nuova funzione come «funzione amministrativa volta alla organizzazione, gestione e fruizione dei dati» (G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 35-36) senza però specificare la natura di questi dati, dunque senza fare distinzioni fra *Open Data* e *Big Data*. Per questo Autore, dunque, la gestione e la fruizione dei dati aperti rientrano nella più generale «funzione amministrativa dei dati». Secondo chi scrive, invece, soltanto l'*Open Data Analysis* pubblica può essere considerata una vera proprio nuova funzione basata sulla digitalizzazione, una vera e propria *Born-Digital Administrative Function*, mentre lo stesso non si può sostenere per la *Big Data Analysis*. Così G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 34-35: «[i]n tal senso, quindi, il dato diviene esso stesso l'oggetto dell'attività dell'amministrazione. Ed è anche quest'ultima può assumere in relazione al dato diversi ruoli di “gestore”, “fruitore” ovvero “erogatore”, a seconda che l'informazione da estrarre sia funzionale allo svolgimento di un'attività della stessa, ovvero sia richiesta da un terzo legittimato ad accedervi. Dunque, in ragione di tale quadro, si può rilevare che dalla digitalizzazione del procedimento, e quindi dei mezzi in dotazione agli uffici, deriva una nuova serie di operazioni di cui l'amministrazione si deve fare carico onde far sì che i dati di cui questa è titolare possano essere propriamente raccolti, conservati, utilizzati, riutilizzati e messi a disposizione dei soggetti che abbiano titolo ad accedervi».

elaborazione, rappresentano oggi un mezzo imprescindibile per poter svolgere diverse e numerose attività. Se questo vale per i soggetti privati, altrettanto può dirsi per la pubblica amministrazione<sup>220</sup>. E alcuni progetti della pubblica amministrazione in grado di evidenziare i relativi vantaggi possono essere la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), ovvero il *Data & Analytics Framework* (DAF) *Mémora* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19.

La Piattaforma digitale nazionale dati<sup>221</sup> (PDND) è una piattaforma digitale centralizzata sviluppata dal Team per la Trasformazione Digitale<sup>222</sup>, a partire dal 2017, con l'obiettivo di rendere accessibili e intellegibili i dati pubblici alle amministrazioni pubbliche – amministrazioni indipendenti escluse – e ai soggetti terzi<sup>223</sup>. Disciplinata dall'art. 50-ter d.lgs. n. 82 del 2005, la PDND

---

<sup>220</sup> Così anche G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, cit., 33: «da informazioni statiche in possesso agli uffici pubblici da valutare nell'ambito di un determinato procedimento, nel momento in cui gli stessi sono inseriti e strutturati all'interno di una banca dati possono divenire vere e proprie risorse funzionali allo svolgimento di molteplici attività».

<sup>221</sup> In relazione alla PDND si vedano, in particolare, F. CORONIDI, *Commento sub art. 50 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, cit., 216 ss., nonché M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, in medium.com, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyEt>). La PDND non deve essere confusa con un altro strumento sviluppato dall'AGID, l'Agenzia per l'Italia Digitale, il portale dati.gov.it (<https://dati.gov.it>). Tale portale costituisce il catalogo nazionale dei dati e dei metadati rilasciati in formato aperto dalle numerose amministrazioni pubbliche. Insieme ai diversi portali di ciascun Paese membro dell'Unione europea, il portale dati.gov.it alimenta il portale europeo dei dati (<https://europeandataportal.eu>). Sul punto si tornerà nelle riflessioni conclusive della tesi. Si è optato per non analizzare in questa tesi il suddetto portale onde trattare in maniera più approfondita alcuni progetti innovativi più recenti, e che possano rendere maggiormente evidente l'utilità pratica derivanti dalla gestione dei dati aperti, a vantaggio sia dell'amministrazione sia dei cittadini e delle imprese.

<sup>222</sup> Cfr. art. 50-ter co. 2 e 3 d.lgs. n. 82 del 2005: «2. In sede di prima applicazione, la sperimentazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati è affidata al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale non oltre il 15 settembre 2019. 3. Ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 2, il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale provvede, nel rispetto dei limiti, delle condizioni e delle modalità stabilite dal Garante per la protezione dei dati personali e dal decreto di cui al comma 4, ad acquisire i dati detenuti dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, organizzarli e conservarli, nel rispetto delle norme tecniche e delle metodologie idonee a garantire la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni stabilite da AgID nelle Linee guida. I soggetti che detengono i dati identificati nel decreto di cui al comma 4, hanno l'obbligo di riscontrare la richiesta del Commissario, rendendo disponibili i dati richiesti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

<sup>223</sup> Così anche la pagina della PDND-DAF su *developers.italia* (in <https://developers.italia.it/it/daf/>): «[l]a vision del DAF è rendere i dati pubblici di facile accesso e comprensione da parte delle PA per supportarle nel proprio data driven decision



costituisce una infrastruttura informatica che permette, sul piano tecnico, principalmente due azioni. Da un lato, consente di valorizzare il patrimonio informativo in possesso delle amministrazioni, consentendo loro di condividere tali dati con altre amministrazioni. Dall'altro, una volta che le amministrazioni hanno reso tali dati "aperti", *Open Data*, permette che i cittadini e le imprese possano accedere a tali dati, consentendo loro di "capirli meglio", in quanto, costituendo uno strumento di visualizzazione dei dati (in inglese *Data Visualisation*), fa sì che i dati siano interpretabili tramite grafici, schemi e analisi visive – risultando sicuramente più chiari rispetto all'accesso a una base di dati in cui vi sono solamente cifre e strisce di codici informatici<sup>224</sup>.

Prima di essere disciplinata dall'art. 50-ter del codice dell'amministrazione – articolo che è stato introdotto dall'ultimo decreto correttivo al d.lgs. n. 82 del 2005, il d.lgs. n. 217 del 2017 – la PDND era stata regolamentata dal Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2017/2019) con il nome di *Data & Analytic Framework*<sup>225</sup>. Il

---

making, e di facilitare l'accesso alle informazioni che possono essere rese pubbliche da parte di cittadini e imprese»

<sup>224</sup> Cfr. art. 50-ter co. 1 d.lgs. n. 82 del 2005: «[l]a Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la sperimentazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché alla condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente».

<sup>225</sup> Cfr. art. 9 Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione (2017/2019): «[i]l Data & Analytics Framework (DAF) fa parte delle attività atte a valorizzare il patrimonio informativo pubblico nazionale. Il DAF ha l'obiettivo di sviluppare e semplificare l'interoperabilità dei dati pubblici tra PA, standardizzare e promuovere la diffusione degli open data, ottimizzare i processi di analisi dati e generazione di conoscenza. L'idea è quella di aprire il mondo della Pubblica amministrazione ai benefici offerti dalle moderne piattaforme per la gestione e l'analisi dei big data, agendo lungo quattro direttrici principali: - amplificare sensibilmente il valore del patrimonio informativo della PA mediante l'utilizzo delle tecnologie big data che consentono di creare conoscenza per i *decision maker* e ridurre drasticamente i tempi di analisi. La scalabilità orizzontale di queste tecnologie permette, infatti, di estrarre informazioni dall'incrocio di molteplici basi di dati e di processare dati real-time consentendo di avere più prospettive di analisi su un dato fenomeno, in maniera tempestiva; - favorire e ottimizzare lo scambio dei dati tra PA minimizzandone i costi transattivi per l'accesso e l'utilizzo. Sarà infatti possibile superare lo schema delle convenzioni uno a uno che portano a molteplici copie degli stessi dati e consentire un accesso standardizzato ad un dato sempre aggiornato; - incentivare la diffusione degli open data e renderne più efficace l'utilizzo. Il DAF, infatti, consente di centralizzare e redistribuire i dati pubblici attraverso API, garantendo standardizzazione di formati e modalità di riutilizzo su dati sempre aggiornati; - favorire l'analisi esplorativa dei dati da parte di team di data scientist, sia in seno alle singole PA che a livello centrale, al fine di migliorare la conoscenza dei fenomeni sociali. Le tecniche di analisi utilizzate consentiranno anche lo sviluppo di applicazioni «intelligenti» che sfruttino le regolarità nei dati per offrire servizi a cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni; - infine, il framework consentirà la promozione di iniziative di ricerca scientifica su tematiche di interesse specifico per la PA, favorendo la collaborazione con università ed enti di ricerca. Il DAF sarà strutturato

riferirsi, dunque, alla PDND o al DAF è quindi indifferente, sebbene il termine formale corretto sia Piattaforma digitale nazionale dati.

Sul piano tecnico, la PDND è formata da una piattaforma di dati, che ne costituisce il *back end*, e da un portale, che ne rappresenta invece il *front end*. La piattaforma consta di: un archivio di dati nel quale vengono raccolti e memorizzati le base di dati e i log utili alle amministrazioni per le proprie attività istituzionali; di un motore di elaborazione e di armonizzazione di questi dati aggregati, definito appunto *Big Data Engine*; infine, di applicazioni per l'interscambio di dati e per la loro visualizzazione, a vantaggio dei fruitori della piattaforma – vale a dire sia le amministrazioni sia i soggetti terzi<sup>226</sup>. Il portale, invece, è composto da: un catalogo di set di dati, basato su un sistema informatico di tipo *Open Source*, che cura e organizza sia i dati già esistenti contenuti nella piattaforma e i relativi metadati, sia agli *Open Data* dei diversi siti istituzionali delle varie amministrazioni locali e raccolti nella PDND; una interfaccia che consente all'utente di accedere agli strumenti di analisi e visualizzazione dei dati; di strumenti di cui soltanto le amministrazioni possono

---

in conformità con quanto definito nel CAD e nel Modello di interoperabilità, nelle Infrastrutture immateriali e in coerenza con le esigenze relative alle funzioni di monitoraggio del Piano. Il DAF si basa su una Piattaforma big data, composta da: un *data lake*, un insieme di *data engine* e strumenti per la comunicazione dei dati. Nel *data lake* vengono memorizzati, nel rispetto delle normative in materia di protezione dei dati personali, dati di potenziale interesse quali, ad esempio: (i) le basi di dati che le PA generano per svolgere il proprio mandato istituzionale; (ii) i dati generati dai sistemi informatici delle Pubbliche amministrazioni come log e dati di utilizzo che non rientrano nella definizione precedente; (iii) i dati autorizzati provenienti dal web e dai social network di potenziale interesse della Pubblica amministrazione. I *Big Data Engine* sono utili ad armonizzare ed elaborare, sia in modalità batch che real-time, i dati grezzi memorizzati nel *data lake* e a implementare modelli di *machine learning*. Infine gli strumenti per la comunicazione dei dati sono utili a favorire la fruizione dei dati elaborati da parte dei soggetti interessati, anche attraverso API che espongono dati e funzionalità ad applicazioni terze. La realizzazione e la successiva gestione del DAF è affidata al BDT-PA, ovvero Big Data Team della PA, un team composto da *data scientist*, *big data architect* ed esperti di dominio che provvedono al disegno e all'evoluzione concettuale della Piattaforma big data, alla costruzione di modelli di interconnessione delle diverse sorgenti dati, all'analisi dei dati, allo sviluppo di modelli di *machine learning*, al coordinamento dello sviluppo di *data application* e all'organizzazione di "competizioni" scientifiche su tematiche di interesse per la PA».

<sup>226</sup> Così, seppur in modo più dettagliato, anche la pagina della PDND-DAF su *developers.italia*, cit.: «[i]l DAF si compone di: una Piattaforma Big Data costituita da: un *data lake* dove vengono memorizzati, nel rispetto delle normative in materia di protezione dei dati personali, dati di potenziale interesse quali, ad esempio: le basi di dati che le PA generano per svolgere il proprio mandato istituzionale; i dati generati dai sistemi informatici delle Pubbliche Amministrazioni come log e dati di utilizzo che non rientrano nella definizione precedente; i dati autorizzati provenienti dal web e dai social network di potenziale interesse della Pubblica Amministrazione; un *big data engine*, utile ad armonizzare ed elaborare, sia in modalità batch che real-time, i dati grezzi memorizzati nel *data lake* e a implementare modelli di *machine learning*; *strumenti per l'interscambio dei dati*, utili a favorire la fruizione dei dati elaborati da parte dei soggetti interessati, anche attraverso API che espongono dati e funzionalità ad applicazioni terze; *strumenti di analisi e visualizzazione* dei dati offerti in modalità self-service agli utilizzatori del DAF».

avvalersi per inserire i propri dati e metadati all'interno della piattaforma; infine, di strumenti che consentono ai soggetti terzi, vale a dire cittadini e imprese, di inserire e di pubblicare agilmente le proprie analisi di dati sulla PDND, collaborando in questo modo con gli altri soggetti<sup>227</sup> (pubblici e non).

Da quanto ricostruito fin qui, sebbene la PDND non sia attualmente ancora attiva<sup>228</sup>, essendo ancora in versione beta, risultano chiari i benefici che la piattaforma porrà in essere, in quanto il suo obiettivo principe è rappresentato dalla promozione della produzione e della pubblicazione dei dati aperti. Le amministrazioni mettono a disposizione l'una dell'altra i propri dati, grazie alla PDND e su di essa – che come scritto è un'unica grande piattaforma centralizzata –, li rendono dati aperti ai cittadini, i quali, proprio grazie all'interfaccia utente e agli strumenti di analisi e di visualizzazione dei dati sono in grado di comprenderli, scaricarli, usarli, elaborarli per fini personali (es. attività di impresa o attività di mera speculazione culturale), crearne di nuovi, e di ricaricarli sulla stessa PDND, per poi essere potenzialmente compresi, scaricati, usati ed elaborati da altri utenti, amministrazioni pubbliche comprese. In tal modo l'amministrazione, grazie a questa piattaforma, consente ai soggetti terzi di poter creare conoscenza sulla base della conoscenza in possesso delle stesse amministrazioni, posto che la nuova conoscenza prodotta potrà servire come base di partenza per un'ulteriore conoscenza di cui anche la stessa amministrazione potrà avvalersi.

La PDND sarà utile sia alle amministrazioni sia soggetti terzi.

Relativamente all'amministrazione, poiché la piattaforma funziona sia in modalità *On-Premise*, che impone lo scaricamento e l'installazione di un'applicazione d'esecuzione sul singolo pc, sia in modalità *Software as a Service* (c.d. SaaS) ovvero funzionando con modalità che non prevedano necessariamente il *download* e l'installazione di applicazioni sul singolo computer (un esempio di SaaS è il servizio *Cloud*), tutte le amministrazioni pubbliche,

---

<sup>227</sup> Cfr. *Ibidem*: «[i]l DAF si compone di: un Dataportal, che rappresenta l'interfaccia utente per l'utilizzo delle funzionalità implementate nel DAF. In particolare, il dataportal si compone di: un catalogo dei dataset basato su CKAN, che gestisce i metadati relativi sia ai dati contenuti nel DAF che agli open data harvestati dai siti delle PA; interfacce utente per accedere ai tool di analisi e data visualization menzionati sopra; un modulo riservato alle PA per gestire il processo di ingestione e gestione dei dati e metadati nel DAF; un modulo per data stories, attraverso il quale gli utenti possono pubblicare le proprie analisi e collaborare con altri utenti».

<sup>228</sup> Così il sito ufficiale della Piattaforma digitale nazionale dati <https://pdnd.italia.it/> (consultato il 20 marzo 2020).

anche quelle senza particolari risorse finanziarie da investire, potranno con semplicità e immediatezza utilizzare la PDND, potendo evitare costi di installazione e di gestione della stessa<sup>229</sup>. E questo permette di superare il divario di competenze informatiche presenti nelle diverse amministrazioni: «[a]d oggi, seppure siano già numerose le PA centrali e locali che pubblicano dati aperti (sono circa 400 le organizzazioni presenti sul portale nazionale open data dati.gov.it), molte non possiedono le competenze e le risorse per promuovere attraverso i dati la trasparenza e la partecipazione attiva dei cittadini in modo sistematico»<sup>230</sup>. Grazie alla PDND, Comuni radicalmente diversi fra loro, e con un oceanico *gap* di risorse finanziarie, come quello di Roma, il più esteso e popoloso<sup>231</sup>, o come quelli di Morterone (LC), il meno popoloso<sup>232</sup>, e quello di Atrani (SA), il meno esteso<sup>233</sup>, potranno presto avvalersi facilmente della Piattaforma digitale nazionale dati, incentivando i cittadini a utilizzare i propri dati aperti.

Per capire, invece, quali possano essere i vantaggi concreti per i soggetti terzi, si può analizzare brevemente un caso reale basato sulla sperimentazione della PDND, il progetto *CityMap* sviluppato della Città di Torino<sup>234</sup> (di cui due *screenshots* sono riportati qui sotto nella *Figura 8a* e nella *Figura 8b*).

Con tale progetto la Città di Torino ha posto in essere una rappresentazione grafica dei quartieri torinesi, chiara e intellegibile immediatamente, basata sui dati aperti a disposizione dei cittadini. In questo modo è possibile ottenere un duplice risultato.

Da un lato, è possibile ricavare numerosi indicatori con i quali valutare il quartiere in sé (es. quanto il quartiere è vivibile, pulito, ecc.), soprattutto a

---

<sup>229</sup> Se utilizzato come SaaS. Così M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, cit.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> Cfr. la scheda del Comune di Roma, nel motore di ricerca di ANCI Comuniverso.it (in <https://bit.ly/3a7UrIN>).

<sup>232</sup> Cfr. la scheda del Comune di Morterone (LC), nel motore di ricerca di ANCI Comuniverso.it (in <https://bit.ly/39acU62>).

<sup>233</sup> Cfr. la scheda del Comune di Atrani (SA), nel motore di ricerca di ANCI Comuniverso.it (in <https://bit.ly/2woUZeD>).

<sup>234</sup> Sul punto si veda P. PISANO, A. GILLONE, *DAF e open data: le Pubbliche Amministrazioni raccontano le loro esperienze – Comune di Torino*, in M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, cit., in riferimento al quale sono tratte le considerazioni che seguono nel testo.

vantaggio dei cittadini e dell'attività imprenditoriale (se un cittadino che si trasferisce in città viene a sapere che quel determinato quartiere è vivibile, sarà maggiormente portato a cercare lì una casa, anziché valutare immobili in altri quartieri, incrementando indirettamente la crescita commerciale del quartiere)<sup>235</sup>. Dall'altro, l'amministrazione comunale può ottenere un *feedback* sul proprio agire e sui servizi resi, a fronte dei «risultati e degli impatti che le politiche e le azioni hanno generato sugli indicatori»<sup>236</sup>.

Il progetto *CityMap* costituisce dunque uno «strumento di governance per l'Ente e strumento di open data “aggregabili e visualizzabili” per i cittadini e per le imprese»<sup>237</sup>.

Come si evince dalle *Figura 8a* e dalla *Figura 8b*, riprodotte qui sotto, dalla vocazione culturale del quartiere i soggetti terzi possono ricavare preziosi vantaggi. Un cittadino, ad esempio, può ricavare numerose informazioni in grado di condizionare il proprio comportamento, come quello di decidere se trasferirsi ivi o meno, a seconda della propria propensione di accettazione di vivai di persone, oppure di amante delle zone più tranquille; inoltre potrebbe scegliere come spendere il proprio tempo, decidendo quale museo visitare in base alle recensioni degli altri utenti, contribuendo esso stesso a fornire ulteriori *feedback*. Un'impresa, invece, potrebbe decidere di investire, o non investire, nel quartiere: se ad esempio essa ha come *core business* l'organizzazione di mostre e di eventi culturali, il sapere che in quel quartiere vi è un mercato solido potrebbe spingere l'impresa a stabilirvisi, incrementando la crescita economica della zona urbana e, quindi, della città. Questi sono solo esempi, ve ne sarebbero di maggiori, ma già bastano a rendere l'idea delle potenzialità di questa nuova funzione amministrativa *Born-Digital*.

---

<sup>235</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>236</sup> *Ibidem*.

<sup>237</sup> *Ibidem*.

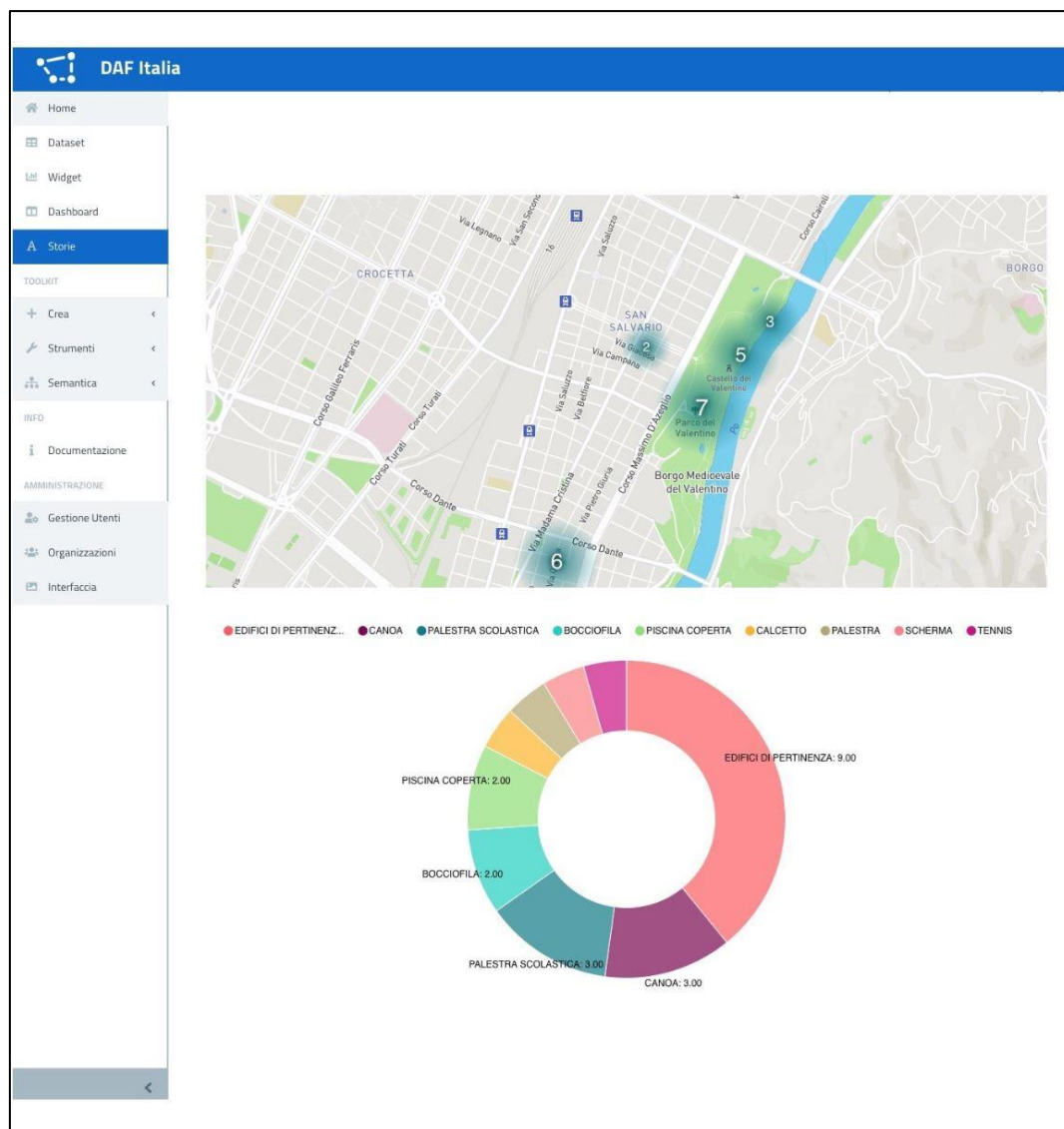
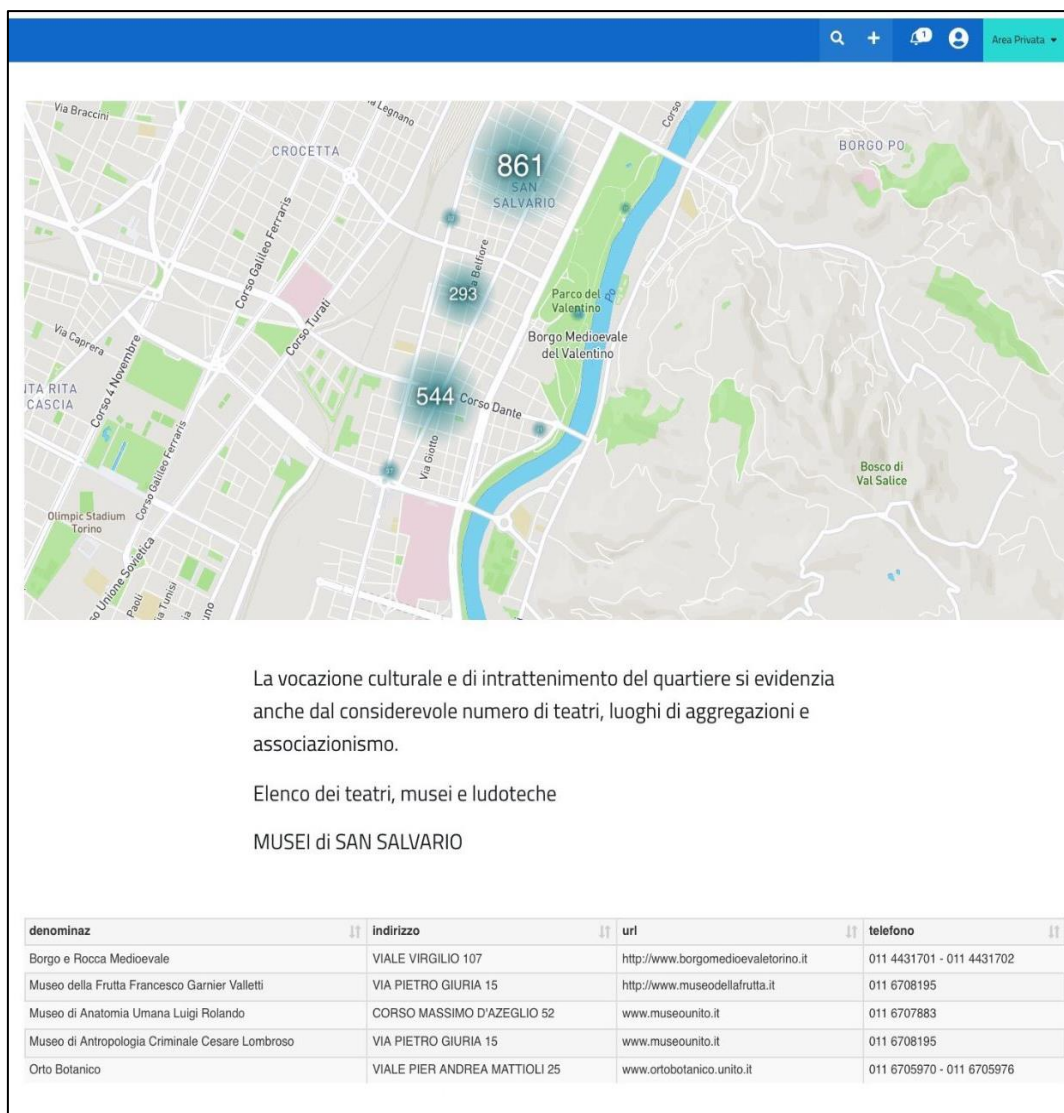


Figura 8a<sup>238</sup>

<sup>238</sup> La Figura 8a e la Figura 8b sono originariamente un'unica figura, intitolata *Torino, San Salvario: storia di un quartiere raccontata attraverso i dati*. Lo screenshot del progetto sulla piattaforma DAF, tratto da P. PISANO, A. GILLONE, *DAF e open data: le Pubbliche Amministrazioni raccontano le loro esperienze – Comune di Torino*, in M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, in medium.com, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyet>), figura che per ragioni di grafica di questo testo è stata divisa in due.



*Figura 8b*

Un altro progetto sviluppato in tema di *Open Data Analysis* è *Mèmora*<sup>239</sup>. *Mèmora* è una piattaforma digitale di catalogazione e di archiviazione dei contenuti di carattere culturale, sviluppata in ambito regionale dalla Regione Piemonte e dal CSI Piemonte, il Consorzio per il Sistema Informativo del Piemonte, il quale si occupa di gestire e realizzare i servizi ICT per le amministrazioni regionali piemontesi.

*Mèmora* è una grande piattaforma che archivia, a livello centralizzato, la rappresentazione digitale di tutti i beni culturali presenti sul territorio della Regione Piemonte. Ciascun bene archiviato in *Mèmora* viene descritto digitalmente, grazie alla relativa metadattazione, tramite l'imposizione di relazioni e di collegamenti con le altre rappresentazioni digitali di beni culturali presenti nella piattaforma, grazie all'utilizzo di standard informatici internazionali riconosciuti e utilizzati comunemente sul web. Ogni bene culturale può essere, in tal modo, integrato sia da collegamenti ad altri oggetti digitali – si pensi a immagini, video, audio, documenti storici – sia da collegamenti ad altre rappresentazioni digitali di beni culturali. Inoltre, ogni bene è altresì georeferenziato sulla mappa della Regione

*Mèmora* è accessibile gratuitamente e senza restrizioni (eccezion fatta per la procedura di registrazione), di modo tale che chiunque, sia esso un cittadino, un'impresa o una pubblica amministrazione, sia in grado di accedere alla piattaforma e di consultare liberamente le rappresentazioni digitali dei beni culturali ivi contenuti. Oltre ad accedere ai contenuti e a consultarli, gli utenti di *Mèmora* possono altresì esportare i dati nei formati convenzionalmente più diffusi, grazie all'interoperabilità della piattaforma con altri sistemi – aspetto reso possibile dall'adozione di un software *Open Source*<sup>240</sup> come base per lo

---

<sup>239</sup> Si veda il sito ufficiale <http://www.memora.piemonte.it/>. In relazione a *Mèmora* la bibliografia è pressoché inesistente, oltre a D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, in *DigItalia – Riv. del digitale nei beni culturali*, n. 1/2018, 109 ss., a D. BRUNETTI, *La piattaforma per gli operatori* (in <https://www.slideshare.net/CSI-Piemonte/mmora-la-piattaforma-per-gli-operatori-dimitri-brunetti>), e ai riferimenti contenuti in S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit., 1145 ss. e in S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLJANOVIĆ (eds), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019*, 2020, 207 ss.

<sup>240</sup> Vale a dire Collective Access. Come precisato da D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, cit., 109, questo software è «utilizzato da musei, archivi e biblioteche in tutto il mondo e [d] è forte di una community internazionale molto attiva che



sviluppo della piattaforma, che permette altresì di aggiornare periodicamente *Mèmora*.

L'obiettivo di questa piattaforma è duplice. Da lato vi è l'intento di proteggere e valorizzare il patrimonio informativo culturale piemontese che, essendo trasposto digitalmente, diviene in tal modo imperituro. Dall'altro, vi è il fine di diffondere la conoscenza culturale della Regione fra i cittadini, cercando di aumentarne la fruizione e la consultazione dei beni culturali presenti in *Mèmora*, migliorando in particolare l'accesso alle risorse digitali<sup>241</sup>, e spingendo i cittadini a "saperne" di più sul singolo bene culturale: se si vuole si può venire a conoscenza di ulteriori informazioni collegate a quella risorsa (come, nel caso di un dipinto, l'elenco e l'accesso digitale alle altre opere pittoriche del medesimo artista), e si può altresì decidere di recarsi nel luogo fisico in cui l'opera è contenuta (es. museo, pinacoteca, ecc.), grazie al sistema di georeferenziazione. La presenza di un'unica interfaccia utente in cui sono reperibili contenuti eterogenei consente, inoltre, di superare «la divisione tra gli ambiti archivistico e museale in favore di una visione complessiva del patrimonio»<sup>242</sup>.

Proprio tale secondo fine di *Mèmora*, vale a dire la diffusione della conoscenza culturale, pare prevalere sul primo, che è invece legato alla conservazione del patrimonio informativo regionale. Questa affermazione appare evidente se si considera le modalità pratiche con cui i beni digitali vengono inseriti e resi accessibili sulla piattaforma per la consultazione dei soggetti terzi. Nel momento dell'immissione di un bene culturale digitale nella piattaforma, ad esso viene associata una licenza *Open Source*<sup>243</sup> relativa al sistema

---

garantisce alti standard tecnici, aggiornamenti continui, facilità di personalizzazione e interoperabilità».

<sup>241</sup> Come chi scrive ha avuto modo di sottolineare in S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit., 1146, «tali beni sono digitalmente raccolti, catalogati, messi in correlazione fra loro e integrati con contenuti aggiuntivi: proprio il digitale consente una conservazione duratura nel tempo e una fruibilità maggiore, ben potendo il medesimo bene essere consultato da molte più persone contemporaneamente rispetto alla classica visualizzazione museale – persone le quali possono accedere in qualsiasi punto del globo, diversamente dal caso del museo o dell'archivio che obbliga il visitatore ad andare dove questo è materialmente situato».

<sup>242</sup> D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, cit., 109.

<sup>243</sup> Relativamente al vasto tema delle licenze che il settore pubblico può adottare nel proprio agire, si rimanda a titolo non esaustivo a M. RICOLFI, M. VAN EECHOU, F. MORANDO, P. TZIAVOSZ, L. FERRAO, *The "Licensing" of Public Sector Information*, in *Inf. dir.*, 2011, fasc. 1-2, 129 ss.; M. TRAVOSTINO, *Le licenze Creative Commons*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, cit., 201 ss.

Creative Commons (CC), in particolare la licenza CC BY-NC-SA<sup>244</sup>: in questo caso il contenuto può essere condiviso a condizione di: 1) menzionare il soggetto avente la paternità del contenuto (ovvero chi ha eseguito l'opera culturale o chi ne detiene i diritti – BY); 2) non utilizzare l'opera per fini commerciali (NC); 3) segnalare le eventuali modifiche del contenuto; e 4) attribuire al contenuto la medesima licenza (in questo caso “CC BY-NC-SA”) qualora ad esso si apportino modifiche<sup>245</sup>. In ogni caso, è possibile che venga attribuita la licenza Creative Commons più ampia, vale a dire la licenza CC BY<sup>246</sup>, la quale consente come unica condizione per il riuso del contenuto il segnalare l'attribuzione della paternità<sup>247</sup>.

Appare così chiaro l'intento dell'amministrazione (regionale, nel caso di specie) di garantire la più ampia diffusione possibile dei dati relativi ai beni culturali presenti in *Mèmora* grazie all'adozione di licenze Creative Commons che rendono tali dati *Open Data* – specialmente la licenza CC BY. La loro sistemazione, organizzazione e accessibilità, dunque la loro analisi – nei termini di cui si è scritto in precedenza – pone in primo piano come l'obiettivo principe di questo progetto piemontese sia, ancora una volta, duplice: mettere i cittadini nella condizione di accedere alla conoscenza del patrimonio culturale della regione e promuovere il turismo culturale in Piemonte<sup>248</sup>.

*Mèmora* è un progetto recente, in quanto è stato sviluppato a partire dal 2017, ma al suo interno vi è già un consistente patrimonio informativo, pari a circa settanta mila oggetti digitali, cinquecento mila schede descrittive, e più di cinquecento archivi storici<sup>249</sup>. La sua implementazione, tuttavia, è stata resa

---

<sup>244</sup> D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, cit., 113.

<sup>245</sup> A riguardo si rimanda per dettagli a <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>.

<sup>246</sup> Così D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, cit., 114: «[a]nalogamente è facoltà del titolare dei diritti aderire alle politiche regionali sugli opendata, che prevedono come licenza standard di riferimento la CC BY 4.0, in piena sintonia con l'orientamento nazionale. In questo modo è garantita agli enti titolari dei dati la facoltà di scegliere le modalità di condivisione del proprio patrimonio, rispondendo così sia alle richieste degli enti che talvolta hanno manifestato riserve circa una totale esposizione in formato aperto, sia alle politiche regionali di apertura e condivisione del patrimonio informativo, campo in cui la Regione è da sempre attiva e quindi suggerisce ai suoi referenti l'adozione di una politica di piena condivisione».

<sup>247</sup> Sul punto si veda <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>.

<sup>248</sup> Così D. BRUNETTI, *Mèmora. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, cit., 122 ss.

<sup>249</sup> Così i dati riportati in [http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure\\_memora.pdf](http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure_memora.pdf).

possibile dall'esistenza di precedenti applicazioni informatiche – come Guarini Patrimonio Culturale<sup>250</sup>, Guarini Archivi Web<sup>251</sup>, TecaDigitale<sup>252</sup> – con i quali la Regione Piemonte aveva iniziato ad approcciarsi già da anni al tema delle tecnologie digitali applicate al patrimonio culturale, a dimostrazione, da una parte, del ruolo prezioso che le Regioni e le Autonomie locali possono svolgere nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>253</sup> e, dall'altra, dell'azione pionieristica della Regione Piemonte in questo ambito<sup>254</sup>.

Un ultimo esempio concreto, che non può non essere analizzato – specialmente in un periodo travagliato come quello attuale –, il quale mette in chiara evidenza l'importanza dell'*Open Data Analysis* pubblica, è l'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa ai malati COVID-19<sup>255</sup> (d'ora in poi, per comodità, l'AppITA-CODIV-19), consultabile all'URL <https://bit.ly/39eBbIh><sup>256</sup>.

---

<sup>250</sup> Cfr. <http://www.regione.piemonte.it/gu2w/MenuAction.do>.

<sup>251</sup> Cfr. <http://www.regione.piemonte.it/guaw/MenuAction.do>.

<sup>252</sup> Cfr. <http://www.regione.piemonte.it/TecaRicerca/index.jsp>.

<sup>253</sup> Cfr art. 14 co. 1 e 2 d.lgs. n. 82 del 2005: «1. In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime. 2. Lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche di cui all'articolo 71. L'AgID assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati».

<sup>254</sup> *Mèmora* non è l'unico progetto in tema di dati aperti della Regione Piemonte, in quanto ve ne sono altri, tra cui, su tutti, la Yucca-Smart Data Platform (<https://yucca.smartdatanet.it/>), nonché il portale piemontese dei dati aperti (<http://dati.piemonte.it>), il quale forma, insieme a YSMP, il c.d. "Ecosistema piemontese dei dati", che però si è scelto di non analizzare, stante il peculiare fine "settoriale" della piattaforma *Mèmora*. In ogni caso, lo sviluppo di tali progetti è stato favorito da una florida produzione normativa regionale in materia di dati aperti: d'altronde, la stessa dottrina ha sottolineato la premazia della Regione Piemonte in tema di *Open Data* (così ad esempio P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, 2012, 87, per i quali «la Regione Piemonte, prima in Italia, ha dato attuazione al D. Lgs. n. 36/2006 con legge regionale 23 dicembre 2011, n. 24»). Per l'analisi puntuale del panorama normativo della Regione Piemonte in materia di dati aperti, sia consentito il rimando a S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit., 1140 ss.

<sup>255</sup> In argomento, stante l'attualità dell'applicazione, non vi sono ovviamente né dottrina né commenti.

<sup>256</sup> PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *COVID-19 Italia – Monitoraggio della situazione*, in <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478ea>

Tale progetto è costituito da una piattaforma digitale centralizzata di raccolta dei dati inerenti lo sviluppo della pandemia COVID-19<sup>257</sup> sul territorio italiano – piattaforma che ne costituisce il *back end* – e di un pannello di visualizzazione (c.d. *Dashboard*) di tali dati – che ne rappresenta il *front end*, ovvero ciò che l'utente “vede”. Sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile a seguito delle misure di contenimento dell'epidemia di SARS-CoV-2, definita «pandemia» l'11 marzo 2020 dal *World Health Organization*<sup>258</sup>, in riferimento alla cui situazione il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza, per la durata di sei mesi, a seguito del rischio sanitario connesso all'infezione da questo virus<sup>259</sup>, l'AppITA-COVID-19 consente

---

ac82fe38d4138b1 Si è scelto di riportare nel testo l'indirizzo in forma abbreviata, in considerazione della lunghezza del riferimento web. Il periodo di consultazione fa riferimento al 23 marzo 2020.

<sup>257</sup> Pur non essendo questa tesi uno studio di natura medica, la rigorosità del metodo scientifico sulla quale essa si basa impone una precisazione. Quello che è inizialmente era noto come Coronavirus, è stato definito dall'*International Committee on Taxonomy of Viruses* (ICTV) come SARS-CoV-2, acronimo di *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (in italiano sindrome respiratoria acuta grave coronavirus 2) (cfr. <https://talk.ictvonline.org/>, in particolare lo studio del *Coronaviridae Study Group of the ICTV*, ad opera di A.E. GORBALENYA, S.C. BAKER, R.S. BARIC, et al., *The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2*, in *Nat. Microbiol.* n. 5/2020, 536 ss. (in <https://www.nature.com/articles/s41564-020-0695-z>)). La malattia provocata da questo virus è stata invece definita COVID-19, ovvero *COroNa VTrus Disease (20)19*. I termini SARS-CoV-2 e COVID-19 sono dunque da non confondere, stante la non sovrapponibilità dei due concetti.

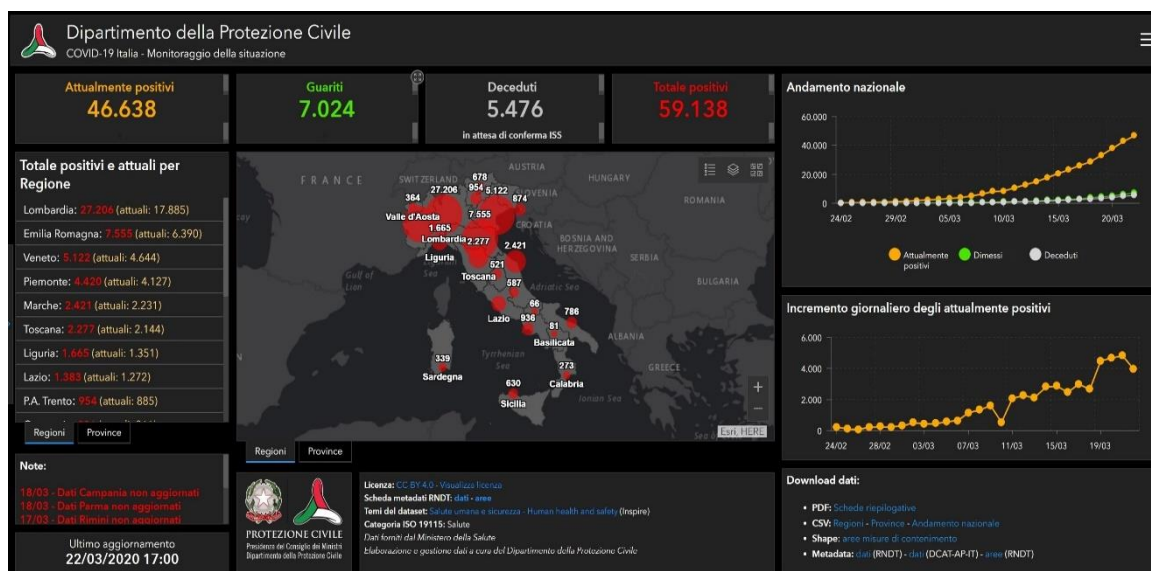
<sup>258</sup> A riguardo si veda la conferenza stampa tenuta l'11 marzo 2020 dal Direttore generale dell'WHO, ovvero *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, in <https://www.who.int/>, precisamente all'indirizzo <https://bit.ly/3acAmBb>.

<sup>259</sup> Cfr. Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020, rubricato *Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*. Tale delibera è stato il primo di numerosi atti dell'Esecutivo guidato dal Prof. Conte per fronteggiare l'emergenza. Alla data del 23 marzo 2020, oltre alla summenzionata delibera, risultano in vigore i seguenti atti: Ordinanza del Ministro della salute 30 gennaio 2020 (*Misure profilattiche contro il nuovo Coronavirus (2019 - nCoV)*); Decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*); Decreto legge 2 marzo 2020, n. 9 (*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*); D.P.C.M. 8 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); Direttiva Ministero dell'Interno n. 14606 del 08/03/2020; Decreto legge 9 marzo 2020, n. 14 (*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*); D.P.C.M. 9 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); D.P.C.M. 11 marzo 2020 (*Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); Circolare del Ministero dell'Interno 14 marzo 2020 (*Precisazioni riguardanti l'apertura dei mercati e dei centri commerciali nei giorni prefestivi e festivi*); Decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 *#CuraItalia* (*Misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*); Ordinanza del Ministro della Salute 20 marzo 2020 (*Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale*); Ordinanza del Ministro della Salute e del Ministro dell'Interno 22 marzo 2020

all'amministrazione (in questo caso della Presidenza del Consiglio dei Ministri) di offrire ai cittadini un pratico e intuitivo strumento per informarsi sull'andamento della diffusione del virus in Italia.

E questo grazie ai dati presenti nella piattaforma, che vengono forniti dal Ministero della Salute<sup>260</sup> ed elaborati dal Dipartimento della Protezione Civile: tali dati risultano così essere certi, verificati e attendibili, nonché costantemente aggiornati.

L'AppITA-COVID-19 appare al cittadino così come raffigurato nella *Figura 9* a ivi riportata.



*Figura 9a*, screenshot della schermata dell'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19 (in <https://bit.ly/39eBb1h>).

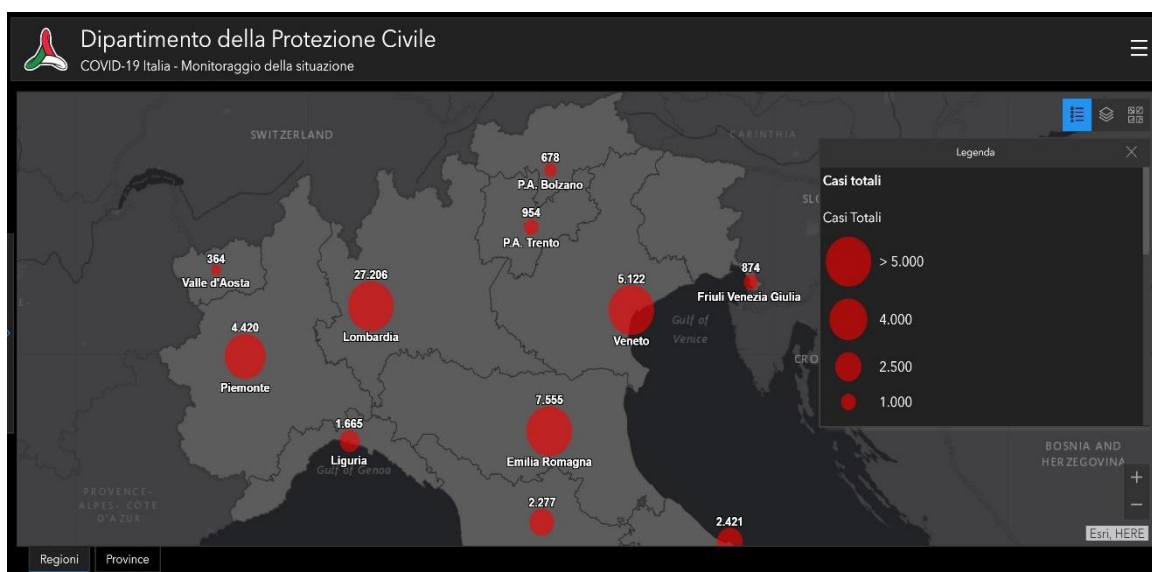
*(Ulteriori misure urgenti di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale); D.P.C.M. 22 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale).*

<sup>260</sup> Se si accede alla pagina che il sito ufficiale del Ministero della Salute dedica al virus SARS-CoV-2, è possibile accedere direttamente all'AppITA-COVID-19 (cfr. <http://www.salute.gov.it/nuovocoronavirus>).

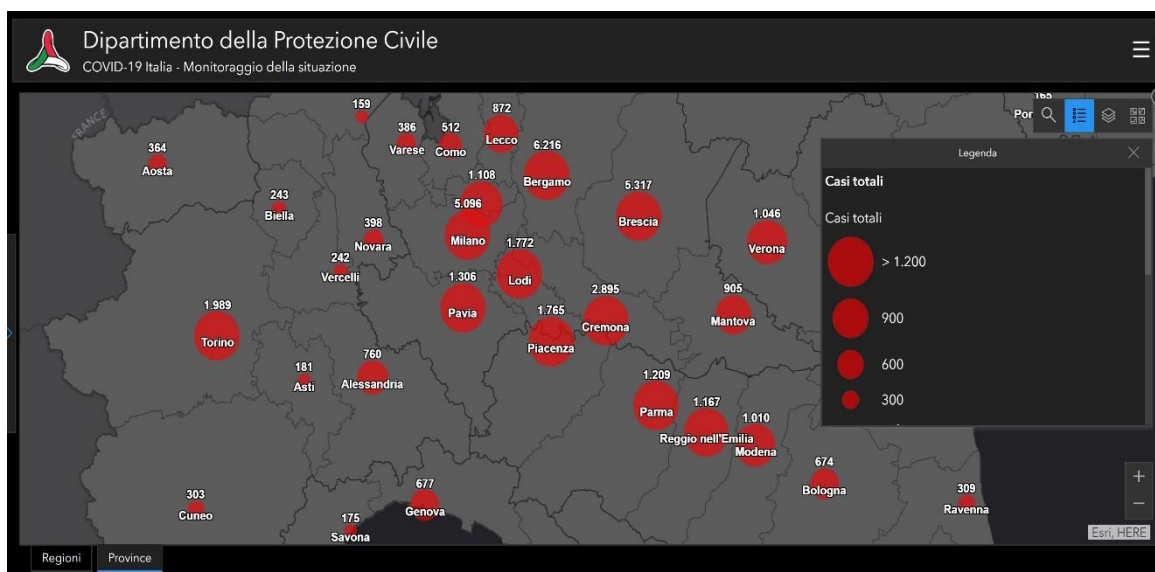
Come si evince dall'immagine sovrastante, in tal modo i cittadini possono avere accesso a tre importanti tipologie di dati:

1. il numero di persone attualmente positive a livello statale, regionale e provinciale;
2. il numero delle persone guarite clinicamente dal virus;
3. il numero delle persone decedute a seguito del SARS-CoV-2.

Questi dati sono elaborati graficamente per consentire una consultazione più intuitiva. In particolare, i dati riferiti al numero di persone positive al virus sono rappresentati, rispettivamente, su mappe della situazione delle singole Regioni (*Figura 9b*) sia delle singole Province (*Figura 9c*).

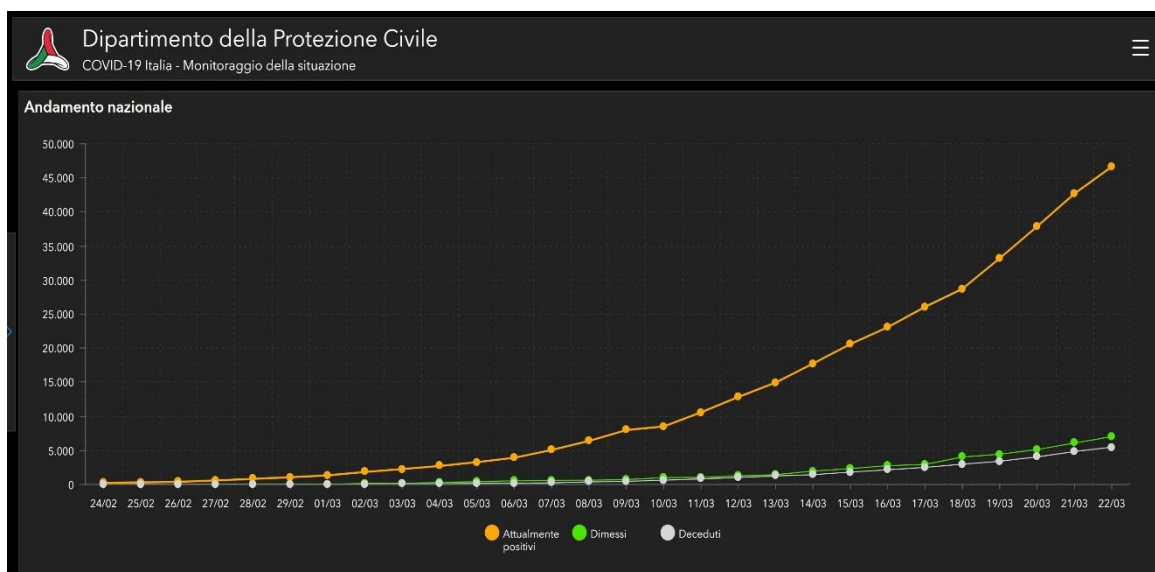


*Figura 9b , screenshot della schermata dell'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19 (in <https://bit.ly/39eBb1h>).*



*Figura 9c , screenshot della schermata dell'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19 (in [https:// bit.ly/39eBb1h](https://bit.ly/39eBb1h)).*

Inoltre, sono consultabili altresì due grafici di dispersione che mostrano, l'uno, lo sviluppo lineare dell'andamento nazionale di persone attualmente positive, il numero di quelle dimesse e il numero delle persone decedute (Fig. 9d); l'altro, lo sviluppo lineare dell'incremento giornaliero delle persone attualmente positive (Fig. 9e).



*Figura 9d , screenshot della schermata dell'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19 (in [https:// bit.ly/39eBb1h](https://bit.ly/39eBb1h)).*



Figura 9e, screenshot della schermata dell'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19 (in <https://bit.ly/39eBb1h>).

Grazie all'AppITA-COVID-19, la pubblica amministrazione veicola in modo chiaro e trasparente il contenuto informativo relativo alla diffusione del virus, mettendo i cittadini nella condizione di poter conoscere la situazione pandemica italiana. In tal modo, l'amministrazione agisce su tre importanti fronti: sull'accessibilità delle informazioni desumibili dai dati, sull'ufficialità e sull'attendibilità di tali dati, nonché sull'interoperabilità informatica degli stessi.

Infatti, da un lato, veicolando i dati in forma grafica, consente anche ai cittadini meno familiari con l'informatica e la statistica di comprendere cosa significhino quei dati. Se non ci fosse una visualizzazione dei dati di questo tipo, sarebbe precluso alla quasi totalità della popolazione (compreso chi scrive) la comprensione delle informazioni desumibili da essi, come risulta dalla *Figura 9f*, la qual mostra i metadati "grezzi" relativi alla diffusione del virus nelle aree geografiche italiane, metadati scaricabili dall'AppITA-COVID-19<sup>261</sup>.

<sup>261</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *COVID-19 Italia – Monitoraggio della situazione*, cit., nel riferimento "Download dati" da cui, se si clicca su "Metadati" e "Aree (RDNT)" si arriva al riferimento <https://raw.githubusercontent.com/pcm-dpc/COVID-19/master/metadati/covid-19-monitoraggio.xml> (url accorciato: <https://bit.ly/2QEuXuC>, riportato nella didascalia della *Figura 9f*).



```
<?xml version="1.0" encoding="UTF-8"?>
<gmd:MD_Metadata xmlns:gmd="http://www.isotc211.org/2005/gmd" xmlns:gco="http://www.isotc211.org/2005/gco" xmlns:srv="http://www.isotc211.org/2005/srv"
xmlns:gml="http://www.opengis.net/gml/3.2" xmlns:xlink="http://www.w3.org/1999/xlink" xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-instance">
  <gmd:fileIdentifier>
    <gco:CharacterString>PCM:000086:20200306:110700</gco:CharacterString>
  </gmd:fileIdentifier>
  <gmd:language>
    <gmd:LanguageCode codeList="http://standards.iso.org/ittf/PubliclyAvailableStandards/ISO_19139_Schemas/resources/codelist/gmxCodeLists.xml#LanguageCode"
codeListValue="ita">ita</gmd:LanguageCode>
  </gmd:language>
  <gmd:characterSet>
    <gmd:MD_CharacterSetCode
codeList="http://standards.iso.org/ittf/PubliclyAvailableStandards/ISO_19139_Schemas/resources/codelist/gmxCodeLists.xml#MD_CharacterSetCode"
codeListValue="utf8">utf8</gmd:MD_CharacterSetCode>
  </gmd:characterSet>
  <gmd:parentIdentifier>
    <gco:CharacterString>PCM:000086:20200306:110700</gco:CharacterString>
  </gmd:parentIdentifier>
  <gmd:hierarchyLevel>
    <gmd:MD_ScopeCode codeList="http://standards.iso.org/ittf/PubliclyAvailableStandards/ISO_19139_Schemas/resources/codelist/gmxCodeLists.xml#MD_ScopeCode"
codeListValue="dataset">dataset</gmd:MD_ScopeCode>
  </gmd:hierarchyLevel>
  <gmd:contact>
    <gmd:CI_ResponsibleParty>
      <gmd:organisationName>
        <gco:CharacterString>PCM - Dipartimento della Protezione Civile</gco:CharacterString>
      </gmd:organisationName>
      <gmd:contactInfo>
        <gmd:CI_Contact>
          <gmd:address>
            <gmd:CI_Address>
              <gmd:electronicMailAddress>
                <gco:CharacterString>sisterritoriale@protezionecivile.it</gco:CharacterString>
              </gmd:electronicMailAddress>
            </gmd:CI_Address>
          </gmd:address>
        </gmd:CI_Contact>
      </gmd:contactInfo>
    </gmd:CI_ResponsibleParty>
  </gmd:contact>
</gmd:MD_Metadata>
```

Figura 9f, screenshot della schermata risultante dall'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana relativa al COVID-19, relativa ai metadati aree RNDT (in <https://bit.ly/2QEuXuC>).

Dall'altro, garantendo l'accesso a dati centralizzati e attendibili, in forma immediata e *smart* – tant'è che l'AppITA-COVID-19 è accessibile anche da *smartphone* in versione *mobile*<sup>262</sup> – essa sensibilizza i cittadini a credere unicamente a tali dati ufficiali, e a non tenere in considerazione notizie non basate su di essi, cercando così di contrastare il fenomeno della disinformazione e delle *fake news*<sup>263</sup>, assai presente sul Web e in grado di indurre in errore gli utenti non avvezzi alla critica, con la possibilità, in taluni casi, di mistificare il lavoro che le Istituzioni sono chiamate a porre in essere in situazioni di emergenza.

Infine, prevedendo che i dati e i metadati presenti nell'AppITA-COVID-19 siano accessibili e riutilizzabili in base alla licenza più ampia di Creative Commons, la licenza CC BY 4.0, che impone come unica condizione alla condivisione l'attribuzione del soggetto che ha posto in essere il contenuto, l'amministrazione "lascia aperto uno spiraglio" per lo sviluppo di ulteriori studi (si pensi a quelli di natura statistica) che è possibile ricavare dall'elaborazione

<sup>262</sup> Cfr. <https://bit.ly/33ERGw5>.

<sup>263</sup> In tema di *fake news* si vedano, *ex multis*, E. LEHNER, "Fake news" e democrazia, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2019, 93 ss.; G.E. VIGEVANI, M. BASSINI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 11 ss.; F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 48 ss.; L. DIOTALLEVI, *Internet e Social network tra "fisiologia" costituzionale e "patologia" applicativa*, in *Giurispr. di merito*, n. 12/2012, 2507B ss.

dei dati presenti nell'applicazione. I soggetti che accedono all'AppITA-COVID-19 possono infatti procedere con il *download* di tali dati e metadati nei formati informatici convenzionalmente più diffusi<sup>264</sup>, quali .pdf e .csv, permettendo così la loro interoperabilità e la diffusione di questi dati che, nella situazione pandemica mondiale, possono rappresentare un importante strumento di conoscenza diffusa di carattere sovranazionale.

D'altronde, proprio istituzioni internazionali e centri di ricerca universitari hanno sviluppato applicazioni informatiche di raccolta ed elaborazione di dati legati al SARS-CoV-2 e alla diffusione dei malati di COVID-19 simile all'applicazione italiana sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile. Ne sono un esempio le applicazioni *Novel Coronavirus (COVID-19) Situation* della *World Health Organization*<sup>265</sup> (Figura 10) e *Coronavirus COVID-19 Global Cases* del *Center for Systems Science and Engineering (CSSE)* della *Johns Hopkins University*<sup>266</sup> (Figura 11).

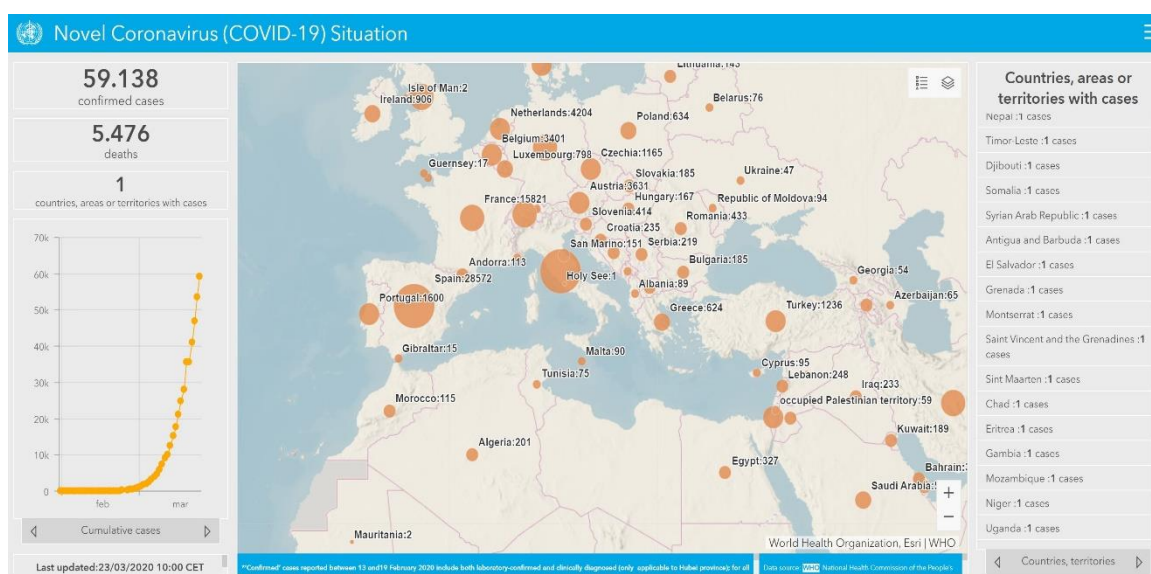


Figura 10, screenshot della schermata risultante dall'applicazione *Novel Coronavirus (COVID-19) Situation* sviluppata dalla *World Health Organization* (in <https://bit.ly/2WEe6w6>).

<sup>264</sup> Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *COVID-19 Italia – Monitoraggio della situazione, cit.*, riferimento “Download dati”.

<sup>265</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Novel Coronavirus (COVID-19) Situation*, in <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beeee1b9125cd> (abbreviato: <https://bit.ly/2WEe6w6>). Data di consultazione 23 marzo 2020.

<sup>266</sup> JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING (CSSE), *Coronavirus COVID-19 Global Cases*, in <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Data di consultazione 23 marzo 2020.

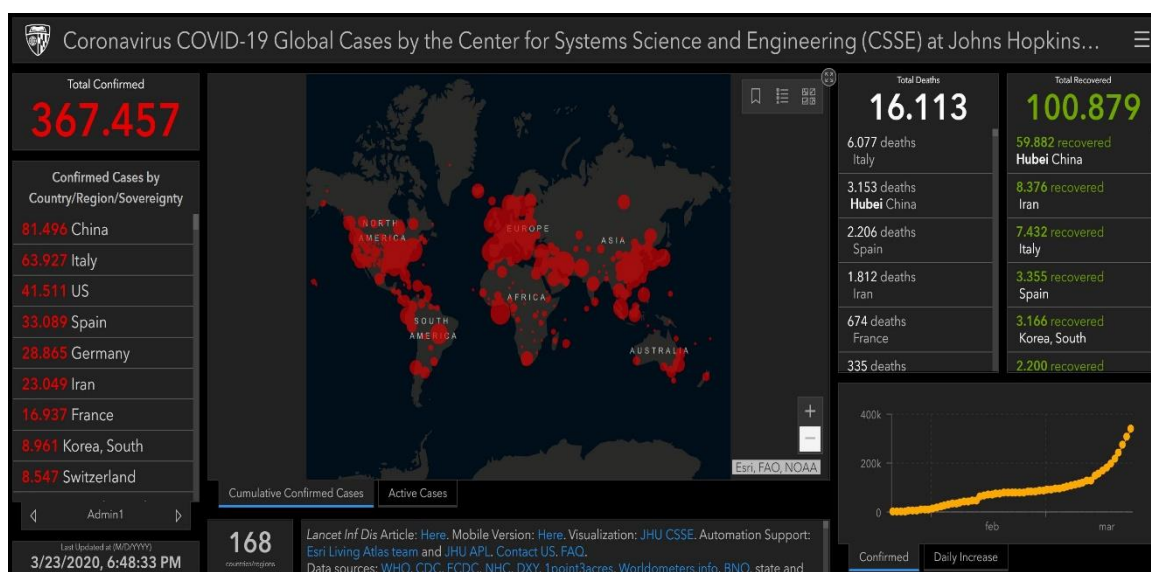


Figura 11, screenshot della schermata risultante dall'applicazione Coronavirus COVID-19 Global Cases sviluppata dal Center for Systems Science and Engineering (CSSE) della Johns Hopkins University (in <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>).

Da quanto fin qui ricostruito, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (ANPR), *Mèmore* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19 (l'AppITA-COVID-19) costituiscono alcuni importanti esempi di quanto la gestione dei dati aperti in possesso dell'amministrazione, e la relativa *Open Data Analysis* pubblica, sia in grado di incidere positivamente, sul piano concreto, sulla partecipazione dei cittadini e sulla loro collaborazione con i soggetti pubblici, nonché sul grado di trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Al contempo, da questi esempi risulta intuibile come la funzione amministrativa conoscitiva "innovativa" della pubblica amministrazione resa possibile dai dati aperti, e che chi scrive ha riassunto nel concetto lato di *Open Data Analysis* pubblica, rientri appieno all'interno della categoria di *Born-Digital Administrative Function* descritta in precedenza, ovvero di quelle funzioni amministrative "nuove", nate grazie alle ICT e rese concretamente possibili tramite esse, che la pubblica amministrazione si trova ad esercitare nel processo di digitalizzazione inteso nel suo senso più ampio.

#### IV. Riflessioni conclusive.

In questo terzo e ultimo capitolo si è analizzato come i dati aperti, che rappresentano un perfetto esempio di applicazione congiunta dei principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione, ovvero dei principi dell'*Open Government*, costituiscono un fattore condizionante della funzione conoscitiva posta in essere dalla pubblica amministrazione.

L'amministrazione ha esercitato, da sempre, la funzione conoscitiva, come dimostra *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione* del 1967 di Franco Levi. Questa funzione amministrativa conoscitiva, che può essere definita una funzione "tradizionale", è funzionale a consentire all'amministrazione di raccogliere le informazioni necessarie e utili all'esercizio dei propri fini istituzionali, su tutti il soddisfare l'interesse pubblico tramite il proprio agire procedimentalizzato. È l'amministrazione che esercita tale funzione in modo proattivo, attivandosi essa stessa per conoscere gli elementi fattuali di cui necessita per la propria azione amministrativa. A partire dall'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, l'attività conoscitiva "tradizionale" proattiva dell'amministrazione è stata disciplinata all'interno del procedimento, in particolare in relazione all'istruttoria procedimentale, nella quale la conoscenza veniva trasposta nel documento.

Negli anni più recenti, l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha inciso a fondo sull'esercizio della funzione conoscitiva. Stante che "conoscenza e dati" rappresentano un evidente binomio fondamentale per l'azione della pubblica amministrazione, conoscenza che diventa più dinamica se rapportata con la statica conoscenza basata sul documento, ecco che la raccolta e l'elaborazione di enormi moli di dati eterogenei e dipendenti fra loro, la c.d. *Big Data Analysis*, può condizionare la funzione conoscitiva "tradizionale" proattiva dell'amministrazione.

L'analisi dei *Big Data* permette alle pubbliche amministrazioni di migliorare la summenzionata funzione conoscitiva "tradizionale", rendendone l'esercizio più efficace, più efficiente, più economico, concretizzando in tal modo i principi classici di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Pur essendo più efficace, più efficiente, più economica e più imparziale, tale funzione conoscitiva risulta essere sempre la stessa funzione conoscitiva "tradizionale" descritta da Levi, nonostante il trascorrere dei decenni e le

trasformazioni della società: le ICT, in tal senso, potenziano una funzione amministrativa da sempre esistente, come dimostrato dall'analisi dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e dall'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA).

L'impiego delle tecnologie digitali è in grado, tuttavia, di condizionare la funzione conoscitiva della pubblica amministrazione anche sotto un altro aspetto. L'amministrazione può utilizzare le ICT per gestire ed analizzare i dati già in suo possesso, renderli dati aperti, e metterli a concreta disposizione dei soggetti terzi, siano essi cittadini o imprese. In tal modo la funzione conoscitiva dell'amministrazione non è più di natura proattiva, in quanto non è più l'amministrazione che si attiva per ricercare e analizzare dati esterni alla propria sfera d'azione, ma risulta essere invece ottriata, poiché è l'amministrazione che “concede” i propri dati ai cittadini e alle imprese, rendendoli *Open Data* e garantendo il loro accesso. Tramite le tecnologie digitali, l'amministrazione consentendo ai soggetti terzi di acquisire conoscenza; è grazie all'*Open Data Analysis* che l'amministrazione pone in essere nel momento dell'apertura dei dati, la quale potrà tradursi in una conoscenza utile ai fini culturali o di attività imprenditoriali. In questo modo l'amministrazione non è più il soggetto verso il quale è diretto il processo conoscitivo, ma ne diventa il tramite, il mezzo attraverso cui viene trasmessa la conoscenza ai soggetti terzi: è l'amministrazione a mettere i cittadini nella situazione di conoscere, non è essa a conoscere direttamente.

Appare evidente, dunque, come la funzione amministrativa legata alla gestione e all'analisi dei dati aperti a vantaggio di cittadini e imprese non sia finalizzata a migliorare la funzione conoscitiva “tradizionale” – come invece accade per la *Big Data Analysis* –, infatti, a ben vedere, il relativo obiettivo non è migliorare in punto di efficacia, efficienza ed economicità tale attività conoscitiva “tradizionale” proattiva dell'amministrazione, ma attuare sul piano concreto i principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione. Tale funzione conoscitiva amministrativa di *Open Data Analysis* risulta essere differente da quella conoscitiva “tradizionale” proattiva, poiché oltre a differire in relazione al soggetto e al fine perseguito, esse sono diverse anche in riferimento anche all'oggetto e alle modalità esecutive, nonché alla disciplina applicabile.

Non essendo paragonabile né assimilabile alla funzione conoscitiva “tradizionale” proattiva, ecco che tale funzione amministrativa conoscitiva risulta essere una funzione nuova, “innovativa” – mai esercitata in precedenza dall’amministrazione. Questa funzione di gestire, analizzare e mettere a disposizione dei cittadini i dati aperti, definita in modo ampio come *Open Data Analysis*, rappresenta dunque una funzione amministrativa “innovativa”, resa possibile, sia sul piano teorico sia su quello dell’attuazione, proprio dalle tecnologie digitali.

L’*Open Data Analysis* costituisce allora una *Born-Digital Administrative Function* orientata ad attuare i principi dell’*Open Government*: garantendo l’accesso e il riutilizzo dei dati aperti e della conoscenza in proprio possesso, le amministrazioni, oltre ad agire in modo più trasparente, spingono i cittadini e le imprese a partecipare e a collaborare con le istituzioni pubbliche, nonché a creare una maggior ricchezza economica e culturale, come emerso dall’analisi della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), dal progetto *Mèmora*, nonché dall’applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19 (AppITA-COVID-19).

La teorizzazione dell’*Open Data Analysis* come *Born-Digital Administrative Function* rientra comodamente, sul piano concettuale, nella definizione di digitalizzazione della pubblica amministrazione delineata nel primo capitolo. Sul punto pare logicamente corretto rimandare, tuttavia, alle successive considerazioni conclusive finali.

## V. Riferimenti bibliografici tematici del capitolo.

Sui dati aperti in generale.

T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. PERUGINELLI, M. RAGONA (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014; S. ALIPRANDI (cur.), *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Ledizioni, Milano, 2014; T. BERNERS-LEE, *Linked Data*, 27 luglio 2006, in <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>; C. BIZER, HEATH, T. BERNERS-LEE, *Linked Data - The Story So Far*, in T. HEATH, M. HEPP, M., C. BIZER (eds.), *Special Issue on Linked Data*, in *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, Vol. 5, n. 3, 2009, 1 ss.; A. BONOMO, *Informazioni e pubbliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2017; G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 685 ss.; G.A. CAVALIERE, *Open Data*, in M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014, 30 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Pubblica amministrazione e data analysis*, intervento al convegno *L'amministrazione pubblica con i Big Data*, Torino, Aula Magna del Palazzo del Rettorato dell'Università degli Studi di Torino, 20 maggio 2019 (sul punto verificare bene); B. COCCAGNA, *Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cybersp. Dir.*, n. 2/2011, 129 ss.; B. COCCAGNA, G. ZICCARDI, *Open data, trasparenza elettronica e codice aperto*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 395 ss.; F. CORONIDI, *Commento sub art. 50*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 211 ss.; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.; E. DE GIOVANNI, *Commento sub art. 1*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 43 ss.; F. FAINI, S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*,

Giappichelli, Torino, 2017, 172 ss.; F. FAINI, *Data Society. Governo dei dati e tutela dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2019; M. FALCONE, *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in B. PONTI (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016; U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, 277 ss.; D.U. GALETTA E ALTRI, *Libro VI – Gestione delle informazioni amministrative*, in G. DELLA CANANEA, D.U. GALETTA, H.C.H. HOFMANN, J.-P. SCHNEIDER, J. ZILLER (cur.), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 663 ss.; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Giappichelli, Torino, 2016; J. GURIN, *Open Data Now*, McGraw Hill Professional, New York, 2014; G. MANCOSU, *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2012; F. MANGANARO, *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.; D. MARONGIU, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inform. Dir.*, 1-2/2008, 172 ss.; D. MARONGIU, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE, (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 77 ss.; G. MODESTI, *“Open data” e “privacy”. La creazione di un programma aziendale per governare il processo di gestione dei dati*, in *Quad. amm.*, 2-3/2016, 12 ss.; M. OREFICE, *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 25 maggio 2015; B. OBAMA, *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/>, January 21<sup>st</sup>, 2009 (in <https://goo.gl/BU4mvW>); G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive nell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 593 ss.; V. PAGNANELLI, *Accesso, accessibilità, “Open Data”. Il modello italiano di “Open Data” pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 205 ss.; B. PONTI, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 405 ss.; B. PONTI, *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli,



Santarcangelo di Romagna, 2008; B. PONTI, "Open-data" and Transparency: a Paradigm Shift, in D. TRISCORNIA (cur.), "Open-data" e riuso dei dati pubblici, in *Inform. Dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.; S. ROSSA, Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss.; A. ROSSATO, Open data: origini e prospettive, in A. PRADI, A. ROSSATO, *I beni comuni digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014; F. SCIACCHITANO, Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia, in *Riv. dir. media*, 1/2018, 281 ss.; D. TRISCORNIA (cur.), "Open data" e riuso dei dati pubblici, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica, in *Dir. inf.*, n. 2/2003, 197 ss.

Sul Web 1.0 e sul Web 2.0.

C. ACED TOLEDANO, *Web 2.0: the origin of the word that has changed the way we understand public relations*, in *Representing PR: Images, identities and innovations*, Barcelona International PR Conference, 2-3 July 2013; M. J. AHN, *Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, in *Pub. Adm. Inf. Tech.*, Vol. 1, Part 2, 2012, 169 ss.; E. CELESTE, S. ROSSA, *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Istit. fed.*, n. 1/2020, pp.???.; D. DINUCCI, *Fragmented Future*, in *Print Magazine*, n. 4/1999, 32 (in [http://darcy.com/fragmented\\_future.pdf](http://darcy.com/fragmented_future.pdf)); P. GRAHAM, *Web 2.0*, in <http://www.paulgraham.com>, novembre 2005 (in <http://www.paulgraham.com/web20.html>); T. O'REILLY, *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, in <http://www.oreilly.com>, 30 settembre 2005 (in <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>); M. OROFINO, *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, 33 ss.; P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci, Bari, 2015; G. RITZER, N. JURGENSON, *Production, Consumption, Prosumption: The Nature of Capitalism in the Age of the Digital "Prosumer"*, in *Journal of Consumer Culture*, vol. 10/2010, n. 1; S. ROSSA, *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: Quid iuris?*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 201 ss.

Sulla c.d. teoria dei giochi.

R. LUCCHETTI, voce *Giochi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani della Scienza e della Tecnica*, 2007, (in [http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi\\_\(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica))); R. MARCHIONATTI, F. MORNATI, *Principi di economia politica*, Giappichelli, Torino, 2010; G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009; J. NASH, *Equilibrium Points in n-Person Games*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, n. 36/1950, 48 ss.; J. NASH, *Non-cooperative Games*, in *Annals of Mathematics Journal*, n. 54/1051, 286 ss.; J. NASH, *Two-Person Cooperative Games*, in *Econometrica*, n. 21/1953, 128 ss.; J. VON NEUMANN, O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, in *Princeton University Press*, Princeton, 1943; A. W. TUCKER, *A two-person dilemma* (unpublished notes, 1950); A. W. TUCKER, *The mathematics of Tucker: a sampler*, in *Two-Year College Mathematics Journal*, 14(3)/1983, 228 ss.; voce *Giòchi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani Online*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi/>.

Sul rapporto, in senso ampio, fra conoscenza e attività amministrativa.

F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXVI ed. curata da F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2014; M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939; F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967; F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2018, a cura di R. Cavallo Perin e R. Ferrara; G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009; S. PUGLIATTI, *Conoscenza e diritto*, Giuffrè, Milano, 1961; S. PUGLIATTI, voce *Conoscenza*, in *Enc. dir.*, IX, 1961; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959; M. WEBER, *Economia e società*, Vol. II, Ed. Comunità, Milano, 1961.

Sull'istruzione nel processo amministrativo.

F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953; R. BRIANI, *L'istruzione probatoria nel processo amministrativo. Una lettura alla luce dell'art. 111 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2013; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXVI ed. curata da F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2014, 832 ss.; M. D'ANGELO, *L'istruttoria. Il codice del processo amministrativo*, in *Foro it.*, 2010, V,

215; M. DUGATO, *L'istruttoria*, in A. SANDULLI (cur.), *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2013 181 ss.; C. E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, 207 ss.; C. MIGNONE, *Il giudizio di primo grado*, in particolare *Lo svolgimento del giudizio*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, II, Parte speciale e giustizia amministrativa, Monduzzi, Bologna, 2005, 587 ss.; M. NIGRO, *Il giudice amministrativo "signore della prova"*, in *Foro it.*, 1967, ora in M. NIGRO, *Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1996, 683 ss.; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018, 261 ss.; R. VILLATA, *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 201 ss.

#### Sull'autonomia universitaria.

C. BARBATI, *La natura e il regime giuridico delle Università e degli enti di ricerca*, in G. CATALANO (cur.), *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*, Il Mulino, Bologna, 2013, 26 ss.; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332 ss.; M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 1 ss.; F. MODUGNO, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 577 ss.; L. MAZZAROLLI, *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. soc.*, 1981, 267 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; A.M. SANDULLI, *L'autonomia delle università statali*, in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Jovene, Napoli, 1994, 441 ss.

#### Sulla discrezionalità amministrativa.

G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989; G. BOTTINO, *Equità e discrezionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano 2004; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberl-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 739 ss.; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 200 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, CEDAM, Padova, 1995; M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Giuffrè, Milano,

1939; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in V. PARISIO (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998; B. G. MATTARELLA, voce *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 1993 ss.; C. MORTATI, voce *Potere discrezionale*, in *Nuovo Dig. it.*, 1939, 79 ss.; C. MORTATI, voce *Discrezionalità*, in *Nuovo Dig. it.*, 1959; M. NIGRO, *Le norme-principio della Costituzione e la discrezionalità amministrativa*, in *Foro it.*, 1951, I, III, c. 28; V. OTTAVIANO, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, XXII, 340 ss.; S. PIRAINO, *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Giuffrè, Milano, 1990; A. PIRAS, voce *Discrezionalità*, in *Enc. dir.*, XIII, 1963, 7 ss.; F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1046 ss.; G. D. TOMA, *La discrezionalità dell'azione amministrativa in ambito tributario*, CEDAM, Padova, 2012; G. TROPEA, *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, n. 1/2016, 107 ss.; L. VIOLINI, *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1986.

Sulla funzione amministrativa, sull'attività amministrativa e sul procedimento in generale.

F. BENVENUTI, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.; F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in G. PASTORI (cur.), *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964, 539 ss.; G. BERTI, *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, in *Dir. soc.*, 1980, 437 ss.; F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, II e III; E. CASETTA, *Attività ed atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 319 ss.; E. CASETTA, voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1987, 5 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XXVI ed. curata da F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2014; U. FORTI, *Atto e procedimento amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1/1930, 349 ss.; U. FORTI, "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, CEDAM, Padova, 1931; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1950; M. S. GIANNINI, *L'attività amministrativa. Lezioni tenute durante l'anno accademico 1961-1962*, Jandi Sapi, Roma, 1962; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè,

Milano, 1970, II, 813 ss.; G. MIELE, *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, n. 1/1933, 297 ss.; G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, UTET, Torino, 1957, 686 ss.; F. MODUGNO, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, 301 ss.; G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, I, Parte generale, Monduzzi, Bologna, 2005, 531 ss.; M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/1989, 5 ss., anche in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990, 2049 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo di ieri, oggi e domani*, in *federalismi.it*, n. 5/2015; O. RANELLETTI, A. AMORTH, *Procedimento amministrativo*, in *Nuovo dig. it.*, X, 1939; G. SACCHI, voce *Funzionario e funzione*, in *Enc. giur. it.*, VI, 1916, 762 ss.; A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940 e 1959; A. M. SANDULLI, voce *Procedimento*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, 1967, 1021 ss.; F. S. SEVERI, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, UTET, Torino, 1991, 69 ss.; A. ZITO, *Il procedimento amministrativo*, in F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, 209 ss.

Sulla legge n. 241 del 1990 e sui progetti e proposte di legge sulla riforma dell'azione della pubblica amministrazione.

CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, II Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa del Deputato De Francesco, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 1459, 21 febbraio 1955, in <https://bit.ly/2W2Ut0b>; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, III Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Lucifredi, Resta, Codacci-Pisanelli, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 195, 1 agosto 1958, in <https://bit.ly/2THwlyN>; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IV Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d'iniziativa del Deputato Lucifredi, "Norme generali sull'azione amministrativa"*, A.C. n. 81, 31 maggio 1963, in

<https://bit.ly/2vdSV8N>; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi), “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*, A.C. n. 4504, 9 marzo 1987, in <https://bit.ly/3aKbfW7>; CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Goria), “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*, A.C. n. 1913, 19 novembre 1987, in <https://bit.ly/2W0OLw1>; G. CARAVALE, Forti, Ugo, in *Dizionario Biografico degli Italiani Treccani*, Vol. 49/1997, in <https://bit.ly/3cPXFCt>; E. CARDI, voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991; E. CEGLIE (cur.), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018; R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2010, 667 ss.; FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci, 1995; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro Amm.*, 1979, 2667 ss.; MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1956, p. 142 (consultabile in <https://bit.ly/2KZmnF5>); G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA (cur.), *Diritto amministrativo*, I, Parte generale, Monduzzi, Bologna, 2005, 549 ss.; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/1989, 5 ss., anche in F. TRIMARCHI (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990, 2049 ss.; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE, *La legge generale sulla pubblica amministrazione; l'organizzazione amministrativa dello Stato; l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici; la giustizia amministrativa*, Roma, 1948; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione, 1948-1953*, Vol. III, Roma; PRESIDENZA DEL

CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Le proposte della Commissione per la delegificazione*, in *Foro it.*, Vol. 109, n. 3/1986, 113 ss.; A. PUBUSA, *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993; A. ROMANO (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1083 ss.; M.A. SANDULLI (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011; L. TORCHIA, *L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo*, in *Quaderni Spisa*, 2007; R. VILLATA, G. SALA, voce *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1996, 574 ss.

Sulla figura del responsabile del procedimento.

G. CORSO, *Il responsabile del procedimento*, in F. TRIMARCHI (cur.), *Atti del Convegno su Il procedimento amministrativo tra riforme amministrative e trasformazioni dell'amministrazione, Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990; C. MIGNONE, *Note sul responsabile del procedimento amministrativo*, in *Quad. reg.*, 1991, 39 ss.; M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. amm.*, 2000, 505 ss.; G. SORICELLI, *Il responsabile del procedimento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

Sull'istruttoria procedimentale.

G. GRECO, D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo: l'iniziativa e l'istruttoria*, in M. M. CAFAGNO, D. U. GALETTA, G. GRECO, M. RAMAJOLI, M. SICA, *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2017; M. P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996; R. PEREZ, *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 623 ss.; T. SERRA, *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991; R. VILLATA, *Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 195 ss.

Sulle ispezioni amministrative e sulle inchieste amministrative.

M. BOMBARDELLI, *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 111 ss.; T. S. CUORE, *L'inchiesta amministrativa*, Officina Tipografica Cooperativa, Pistoia, 1916; A. DEGLI ESPOSTI, *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1993, 588 ss.; F. LEVI, voce *Inchiesta amministrativa*, in

*Noviss. Dig. it.*, III, 1967, 509 ss.; O. RANELLETTI, *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in *Arch. Dir. pubbl.*, I, 1902, 166 ss.; N. SAITTA, voce *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 980 ss.; V. TENORE, *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999; R. TOMEI, *L'inchiesta amministrativa*, Giappichelli, Torino, 1993; S. VALENTINI, *Le ispezioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1971.

Sui *Big Data* e sulla *Big Data Analysis*.

M. ADREJEVIC, *The Big Data Divide*, in *International Journal of Communication*, 2014, 1673 ss.; M. BOMBARDELLI, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008; G. CARULLO, "Big data" e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse, in *Conc. merc.*, 2016, 181 ss.; G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017; F. COSTANTINO, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra Open e Big Data*, in *Dir. amm.*, n. 3/2017, 799 ss.; F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei "big data"*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 43 ss.; G. DE MINICO, "Big Data" e la debole resistenza delle categorie giuridiche. "Privacy" e "lex mercatoria", in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 89 ss.; M. F. DE TULLIO, *La "privacy" e i "big data" verso una dimensione costituzionale collettiva*, *Pol. dir.*, 2016, 637 ss.; F. DI PORTO, *La rivoluzione dei big data. Un'introduzione*, in *Conc. merc.*, 2016, 5 ss.; M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, 601 ss.; S. FARO, N. LETTIERI, *Big Data: una lettura informatico-giuridica*, in L. LOMBARDI VALLAURI (cur.), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, I, CEDAM, Padova, 2016, 503 ss.; A. GANDOMI, M. HAIDER, *Beyond the hype: Big data concepts, methods and analytics*, in *International Journal of Information Management*, n. 35/2015; J. GANZ E D. REINSEL, *Big data, bigger digital shadows and biggest growth in the Far East*, 1 dicembre 2012; GEETAM S. TOMAR ET AL. (eds), *The Human Element of Big Data: Issues, Analytics, and Performance*, CRC Press, 2017; A. GIANNACCARI, *La storia dei Big Data tra riflessioni teoriche e primi casi applicativi*, in *Conc. merc.*, 2017, 307 ss.; M. HILBERT E P. LOPEZ, *The word's technological capacity to communicate, store and compute information?*, in *International Journal of Communication*, 2012; IBM, *The Four V's of Big Data*, in *Ibm Studies*, 24 agosto 2012; A. JAIN, *The 5 V's of Big Data*, in *Watson Health Perspectives*, 17 settembre 2016; D. LANEY, *3D Data Management:*



*Controlling Data Volume, Velocity, and Variety*, in *Application Delivery Strategies*, Meta Group, 6 febbraio 2001, in <https://gtnr.it/39SmKL0>; S. LAVERTU, *Big Data and the mismeasure of public administration*, in *Public Administration Review*, 2016; R. MARAMA, *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1989; A. MANTELERO, *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Dir. inf.*, 2012, 13 ss.; V. MAYER-SCHONBERGER, K. CUKIER, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Murray, 2013; G. MERCADANTE, *Le nuove sfide del diritto europeo nell'era dei "big data"*, in *Cib. dir.*, n. 1-2/2018, 21 ss.; R. MORO VISCONTI, *Valutazione dei big data e impatto su innovazione e digital branding*, in *Dir. ind.*, n. 1/2016, 46 ss.; A. C. NAZZARO, *L'utilizzo dei Big data e i problemi di tutela della persona*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4/2018, 1239 ss.; A. PERRUCCI, *Dai "Big Data" all'ecosistema digitale. Dinamiche tecnologiche e di mercato e ruolo delle politiche pubbliche*, in *Anal. giur. dell'econ.*, n. 1/2019, 61 ss.; A. REZZANI, *Big data. Architettura, tecnologie e metodi per l'utilizzo di grandi basi di dati*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013; N. ROGGE, T. AGASISTI, K. DE WITTE, *Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency*, in *Public Policy and Administration*, 2017; B. VAN DER SLOOT, S. VAN SCHENDEL, *Ten Questions for Future Regulation of Big Data: A Comparative and Empirical Legal Study*, in *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, n. 2/2016; V. ZENO-ZENCOVICH, G. GIANNONE CODIGLIONE, *Ten legal perspectives on the "big data revolution"*, in F. DI PORTO (cur.), *Big data e concorrenza*, Giuffrè, Milano, 2016.

Sull'Intelligenza Artificiale, in generale e in riferimento alla pubblica amministrazione.

R. ANGELINI, *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 28 ss.; M. BASSINI, L. LIGUORI, O. POLLICINO, *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in F. PIZZETTI (cur.), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018; M. BASSINI, G. DE GREGORIO, M. MACCHIA, A. PAJNO, *AI: profili giuridici. Intelligenza Artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *BioLaw Journal – Riv. BioDiritto*, n. 3/2019, 205 ss.; R. BICHI, *Intelligenza Artificiale tra "calcolabilità" del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. it.*, n. 7/2019, 17 ss.; K. ČAPEK, *R.U.R. Rossum's Universal Robots*, Marsilio, Padova, 2015; C.

CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2019, p. 101 ss.; M. D'ANGELOSANTE, *La consistenza del modello dell'amministrazione "invisibile" nell'età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (cur.), *La tecnificazione*, in L. FERRARA, D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2016, 155 ss.; C. DJEFFAL, *Normative Leitlinien Für Künstliche Intelligenz in Regierung und Verwaltung*, in R. MOHABBAT KAR, B. THAPA, P. PARYCEK (hrsg.), *(Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT), Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Berlino, 2018, 493 ss.; K. MAINZER, *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?*, in *Technik im Fokus*, Springer, Heidelberg, 2016, 1 ss.; L. MUSSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 18 ss.; U. PAGALLO, *Intelligenza Artificiale e diritto. Linee guida per un oculato intervento normativo*, in *Sistemi intelligenti*, n. 3/2017; S. ROSSA, *Società, diritti e tecnologia. Brevi riflessioni sul rapporto mezzo-fine e sul ruolo dei diritti fondamentali in una prospettiva storico-giusletteraria partendo da un'esperienza bavarese*, in R. LOMBARDI, A. PROVERA (cur.), *Io perpetratore, io vittima. Una prospettiva giusletteraria*, Giappichelli, Torino, 2020, 103 ss.; E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. dir. media*, n. 1/2019, 74 ss.; M. TRESCA, *I primi passi dell'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Riv. dir. media*, n. 3/2018, 240 ss.; A. TURING, *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, n. 59/1950, p. 433 ss. (consultabile in <https://bit.ly/2WwIBFp>); L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro amm.*, n. 9/2018, 1598 ss.; voce *Robòt*, in *Dizionario online Treccani*, in <https://bit.ly/2UhOyBW>.

Sull'Anagrafe della popolazione residente (ANPR) e sull'Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA).

AGID, TEAM DIGITALE, *Schede informative basi di dati di interesse nazionale*, n. 7, *Anagrafe nazionale assistiti*, in *Docs Italia – Documenti pubblici, digitali* (in <https://bit.ly/2x30TIM>); G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018, 72

ss.; G. CARULLO, *Elezione del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2019, 228 ss.; F. CORONIDI, *Commento sub art. 62*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 254 ss.; F. CORONIDI, *Commento sub art. 62 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 262 ss.; A. DE LUCA, *ANPR: la nuova anagrafe*, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 10/2019, 37 ss.; M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, 601 ss.; M. L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, *Foro amm.*, n. 10/2016, II, 2535 ss.; G. MURGESE, *L'ANPR ad un momento di svolta*, in *Lo stato civile italiano*, n. 12/2017, 28 ss.; S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss.

Sulla Piattaforma digitale nazionale dati (PDND-DAF), su *Mèmore* e sull'applicazione sviluppata dal Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19.

M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, in *medium.com*, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyey>); D. BRUNETTI, *Mèmore. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, in *DigItalia – Riv. del digitale nei beni culturali*, n. 1/2018, 109 ss.; D. BRUNETTI, *La piattaforma per gli operatori* (in <https://www.slideshare.net/CSI-Piemonte/mmora-la-piattaforma-per-gli-operatori-dimitri-brunetti>); F. CORONIDI, *Commento sub art. 50 ter*, in C. BOCCIA, C. CONTESSA, E. DE GIOVANNI (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 216 ss.; A.E. GORBALENYA, S.C. BAKER, R.S. BARIC, *et al.*, *The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2*,

in *Nat. Microbiol.* n. 5/2020, 536 ss. (in <https://www.nature.com/articles/s41564-020-0695-z>); JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING (CSSE), *Coronavirus COVID-19 Global Cases*, in <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Data di consultazione 23 marzo 2020; P. PISANO, A. GILLONE, *DAF e open data: le Pubbliche Amministrazioni raccontano le loro esperienze – Comune di Torino*, in M.C. BODINO, A. ERCOLANI, S. PIUNNO, G. RUGGIERO, *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati*, in [medium.com](https://medium.com), 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyey>); PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *COVID-19 Italia – Monitoraggio della situazione*, in <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1> (in <https://bit.ly/39eBbIh>); S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLJANOVIĆ (eds), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019*, 2020, 207 ss.; S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss.; WORLD HEALTH ORGANIZATION, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, in <https://www.who.int/> (in <https://bit.ly/3acAmBb>); WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Novel Coronavirus (COVID-19) Situation*, in <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beeeee1b9125cd> (abbreviato: <https://bit.ly/2WEe6w6>).

Sulle *fake news* e sulla disinformazione in Internet.

L. DIOTALLEVI, *Internet e Social network tra "fisiologia" costituzionale e "patologia" applicativa*, in *Giurispr. di merito*, n. 12/2012, 2507B ss.; E. LEHNER, *"Fake news" e democrazia*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2019, 93 ss.; F. PIZZETTI, *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 48 ss.; G.E. VIGEVANI, M. BASSINI, *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 11 ss.

Sul progetto SPID.

V. AMENTA, A. LAZZARONI, L. ABBA, *L'identità digitale: dalle nuove frontiere del Sistema Pubblico di Identificazione (SPID) alle problematiche legate al "we"*, in *Cyberspazio e diritto*, fasc. 1/2015, 11 ss.; A. CONTALDO, *La disciplina dello SPID e la definizione giuridica dei suoi gestori (Nota a TAR LA - Roma sez. III 13 ottobre 2016, n. 10214)*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9-10/2016, pt. 3, 541 ss.; R. TITOMANLIO, *Considerazioni introduttive sul Sistema Pubblico per la Gestione dell'Identità Digitale (SPID)*, in *Giust.Amm.it*, fasc. 3/2015.

Tematiche connesse.

P. BODDA, *La nozione di causa giuridica nella manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1933; S. CASSESE, *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2016; F. DE ANDRÈ, *Le accinghe fanno il pallone*, testo e musica di F. De Andrè e I. Fossati, in *Anime salve*, Sony Music Entertainment, 1996; L. FLORIDI, *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009; L. FLORIDI, *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014; L. FLORIDI (ed), *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London, 2015; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017; P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, 2012, 87 ss.; M. G. PERINI, *Osservazioni sull'accertamento costitutivo nel diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953; W. PISTARINI, *Fabrizio De Andrè. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018; M. RICOLFI, M. VAN EECHOU, F. MORANDO, P. TZIAVOSZ, L. FERRAO, *The "Licensing" of Public Sector Information*, in *Inf. dir.*, 2011, fasc. 1-2, 129 ss.; M. TRAVOSTINO, *Le licenze Creative Commons*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, UTET, Torino, 2012, 201 ss.; G. VIGNOCCHI, *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950.

Sitografia.

<https://okfn.org/>; <https://opendefinition.org/>; <https://5stardata.info/en/>;  
<https://www.wikidata.org/>;

<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-1.pdf>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-2.xls>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-3.csv>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-4/>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-5/>; <https://www.emule-project.net/home/perl/general.cgi?l=1>; <https://www.utorrent.com/intl/en/>;  
<https://bit.ly/2T74wiR>; <https://bit.ly/2PySWuI>; <https://www.cert-pa.it/>;  
<https://bit.ly/399NWVk>; <https://www.anpr.interno.it/portale/>;  
<https://innovazione.gov.it/it/progetti/anpr/>; <https://bit.ly/2U0KtTL>;  
<https://pdnd.italia.it/>; <https://dati.gov.it>; <https://europeandataportal.eu>;  
<https://developers.italia.it/it/daf/>; <https://bit.ly/39acU62>;  
<https://bit.ly/3a7UrIN>; <https://bit.ly/2woUZeD>;  
<http://www.memora.piemonte.it/>;  
<http://www.regione.piemonte.it/gu2w/MenuAction.do>;  
<http://www.regione.piemonte.it/guaw/MenuAction.do>;  
<http://www.regione.piemonte.it/TecaRicerca/index.jsp>;  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>;  
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>;  
[http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure\\_memora.pdf](http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure_memora.pdf);  
<https://yucca.smartdatanet.it/>; <http://dati.piemonte.it>;  
<http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1> (accorciato: <https://bit.ly/39eBbIh>);  
<https://talk.ictvonline.org/>; <https://raw.githubusercontent.com/pcm-dpc/COVID-19/master/metadata/covid-19-monitoraggio.xml> (accorciato: <https://bit.ly/2QEuXuC>).

γ. *Considerazioni riflessive finali.*

Il punto di partenza nella redazione della presente Tesi di Dottorato è stato interrogarsi su che cosa si dovesse intendere, sul piano giuridico, per digitalizzazione della pubblica amministrazione. Dopo aver analizzato lo sviluppo delle prime teorizzazioni giuridiche dell'applicazione tecnologica ai problemi sociali, prima, e al diritto successivamente, e dunque dopo aver ricostruito l'evoluzione dei punti in cui l'Informatica giuridica si è sovrapposta al Diritto – soprattutto quello pubblico, in particolare quello amministrativo – ci si è accorti di come mancasse una definizione giuridica di tale concetto.

Si è cercato allora di delineare una definizione di digitalizzazione della pubblica amministrazione che fosse il più possibile ampia e compiuta, di modo tale da avere un appiglio teorico sui cui fondare le teorizzazioni sviluppate nel corso di questo studio.

A tal fine si è giunti con il definire la digitalizzazione della pubblica amministrazione come quel processo con il quale l'amministrazione agisce, e si organizza per agire, con l'intento di esercitare funzioni amministrative e prestare servizi pubblici attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di perseguire due macro obiettivi: da un lato, concretizzare i principi “tradizionali” dell'amministrazione, ovvero quelli di buon andamento, di imparzialità, di efficacia, di efficienza ed economicità; dall'altro, attuare i principi dell'*Open Government*, vale a dire i principi di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione.

Da questa definizione, si evince come la digitalizzazione della pubblica amministrazione sia, innanzitutto, un processo organizzativo e d'azione, che l'amministrazione pone in essere attraverso le ICT, le *Information and Communication Technology*. A fronte delle potenzialità degli strumenti digitali, il processo di digitalizzazione può essere rivolto a ottenere un duplice risultato.

Il primo è relativo all'attuazione dei principi tradizionali, “classici” dell'amministrazione: le tecnologie digitali si mostrano essere un ottimo strumento tecnico per migliorare le azioni che l'amministrazione ha da sempre posto in essere. L'esempio fatto nel testo è l'attività conoscitiva della pubblica amministrazione, la quale può essere fortemente potenziata dalle ICT, in particolare dalla *Big Data Analysis*. Quest'ultima costituisce un mezzo digitale per migliorare la funzione conoscitiva dell'amministrazione, la quale risulta così

più efficace, più efficiente e più economica rispetto a quella tradizionalmente esercitata prima dell'avvento degli strumenti digitali, oltre a rendere l'azione dell'amministrazione più rispettosa, sul piano concreto, dei principi di buon andamento e di imparzialità. Gli esempi analizzati nell'ultima parte della trattazione, ovvero l'Anagrafe della popolazione residente (ANPR) e l'Anagrafe nazionale assistiti (ANA), sono una chiara evidenza di questo aspetto della digitalizzazione. Tale accezione della digitalizzazione mette in evidenza come il processo organizzativo e d'azione dell'amministrazione risulti così finalizzato a dare attuazione ai summenzionati principi "classici" dell'amministrazione.

Il secondo risultato è legato, invece, all'attuazione dei principi dell'*Open Government*, ovvero di quella recente strategia atta ad avvicinare maggiormente i cittadini e le imprese ai soggetti pubblici: il principio di trasparenza, quello di partecipazione e di collaborazione. Se le ICT possono essere impiegate per migliorare qualcosa di già esistente, nel caso di specie migliorare e potenziare l'esercizio di funzioni amministrative, esse possono altresì essere utilizzate per creare qualcosa che prima non esisteva, per esercitare funzioni amministrative "nuove" e rese possibili proprio grazie alla tecnologia digitale. Un esempio di *Born-Digital Administrative Function* analizzato compiutamente nella presente Tesi è la funzione di gestione, analisi, apertura e messa a disposizione dei dati aperti a vantaggio dei soggetti terzi, quella che è stata definita come *Open Data Analysis* pubblica. Con essa, l'amministrazione non migliora e non potenzia una funzione amministrativa pre-esistente, bensì ne esercita una totalmente nuova, la quale non sarebbe né teorizzabile né attuabile concretamente senza le ICT. L'obiettivo non è tanto attuare i principi "tradizionali" dell'amministrazione, quanto, invece, concretizzare il principio di trasparenza, di partecipazione e di collaborazione.

In questo senso, risulta evidente tale intento nelle applicazioni basate sull'analisi dei dati aperti pubblici illustrati nell'ultima parte della tesi, come la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, *Mèmore* e l'applicazione del Dipartimento della Protezione Civile per il monitoraggio della situazione italiana COVID-19: i dati che l'amministrazione possiede, una volta raccolti, gestiti, resi *Open Data* e resi accessibili ai cittadini, si mostrano un fondamentale volano per aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa, per incrementare la partecipazione e la collaborazione dei cittadini all'attività dei soggetti pubblici, oltre a costituire



un'opportunità per incrementare il livello diffuso di conoscenza impiegabile sia a fini di impresa sia a fini culturali.

Come esaminato nel primo capitolo, la digitalizzazione dell'amministrazione, così come delineata, può essere paragonabile al dio romano *Janus Bifrons*, la divinità bifaccia emblema della dualità delle cose del mondo. Il processo di digitalizzazione è, dunque, unico, tuttavia al contempo può essere inteso nelle due diverse accezioni sopra argomentate, e cioè a seconda dell'impiego delle ICT per migliorare qualcosa di già esistente, per esercitare in modo maggiormente performante funzioni amministrative già esistenti – e questa è la faccia dello *Janus Bifrons* volta al passato – o del loro utilizzo per esercitare nuove funzioni amministrative mai, fino ad allora, esercitate, le c.d. *Born-Digital Administrative Functions* – la faccia del dio romano girata verso il futuro. Il punto di discriminazione fra tali due accezioni è costituito evidentemente dall'attuazione dei principi “classici” dell'amministrazione o quelli dell'*Open Government*.

E come rilevato nel secondo e terzo capitolo, i dati aperti rivestono un ruolo fondamentale della concretizzazione della strategia di *Open Government*.

A livello di Unione europea è possibile notare come il forte incentivo dato dalla normativa europea ai dati aperti – su tutte si pensi alla direttiva (Ue) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio – per l'attuazione di politiche e di progetti basati sugli *Open Data* possa essere inteso come una spinta per favorire la digitalizzazione – intesa nella sua accezione dello *Janus Bifrons* rivolta al futuro.

In Italia ad esempio, oltre alla disciplina legislativa analizzata approfonditamente in precedenza, l'aumentare il grado di apertura è stato uno degli obiettivi del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione sottolineato dalla relazione finale della *Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione*<sup>1</sup>. Il lavoro di questa commissione, nota altresì come la c.d. Commissione Coppola, essendo stata presieduta dall'allora On. Prof. Paolo Coppola, ha condotto un'indagine dello

---

<sup>1</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, XVII LEGISLATURA – Documenti-Disegni di legge e relazioni, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione. Relazione sull'attività svolta*, Doc. XII-bis, n. 14 (consultabile in <https://bit.ly/2UawnsL>).

stato della digitalizzazione della pubblica amministrazione, onde avere una conoscenza “di partenza” sulla quale basare i futuri progetti digitali. Da questa indagine è emerso come il settore dei dati aperti dovesse essere uno degli ambiti di intervento del legislatore<sup>2</sup>, da privilegiare in particolare in funzione di consentire un’ampia e condivisa conoscenza<sup>3</sup>, ma che, invece, sul piano dell’attuazione non sia oggetto di piena consapevolezza da parte delle amministrazioni in quanto percepito unicamente in funzione di controllo esterno del proprio operato<sup>4</sup>.

Secondo la Commissione Coppola, le opportunità offerte dalla gestione e dall’analisi dei dati aperti, i quali risultano essere centrali nella politica digitale italiana, potrebbero essere colte con maggior proattività da parte delle amministrazioni<sup>5</sup>, soprattutto se la conoscenza della normativa del d.lgs. n. 82 del 2005, e in generale delle discipline legate alle ICT nel settore pubblico, fosse nota e studiata di più fra i dipendenti pubblici e venisse seguita maggiormente, da un punto di vista organico, dalle stesse amministrazioni<sup>6</sup>.

Parimenti, anche nel resto dei Paesi dell’Unione europea gli *Open Data* sono uno strumento imprescindibile. Alcuni esempi possono essere rappresentati dall’Estonia, dalla Germania e dall’Irlanda.

---

<sup>2</sup> Cfr. *ibidem*, 22-23: «[i]dentità digitale del cittadino, open data, e-government, azzeramento del digital divide, pagamenti elettronici, sanità e giustizia digitale, istruzione, ricerca e smart city rappresentano i settori nei quali il pubblico è chiamato ad intervenire direttamente o attraverso la collaborazione con i privati, per realizzare infrastrutture e servizi che siano in grado di migliorare la qualità della vita dei cittadini e rendere più competitivo il Paese».

<sup>3</sup> Cfr. *ibidem*, 23: «L’Agenda Digitale Italiana prevede di incentivare le pubbliche amministrazioni alla pubblicazione di open data standardizzati e accessibili per migliorare il patrimonio informativo pubblico di conoscenze».

<sup>4</sup> Cfr. *ibidem*, 103: «c’è un impegno da parte delle pubbliche amministrazioni nel favorire gli open data anche se, da questo punto di vista, non c’è una piena consapevolezza dell’importanza dell’utilizzo del dato, il quale spesso viene vissuto più come mero orpello di trasparenza amministrativa, che come un utile strumento di efficientamento dei procedimenti e delle decisioni amministrative».

<sup>5</sup> Cfr. *ibidem*, 151: «[d]urante tutto il corso dell’indagine la Commissione ha tentato un approccio tecnologico nell’analisi dei dati della spesa con un duplice obiettivo: informativo, rispetto alla distribuzione della spesa e del tipo di appalti ICT, e dimostrativo, per evidenziare le opportunità che gli open data, opportunamente resi accessibili, potrebbero fornire».

<sup>6</sup> Cfr. *ibidem*, 153: «[l]’aspetto più evidente emerso durante i dodici mesi di inchiesta della Commissione è probabilmente la scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale, con particolare riferimento al D.Lgs. n. 82/2005 (CAD), che mina i principi di legalità, buon andamento e responsabilità in quanto vengono costantemente violati i diritti di cittadinanza digitale senza apparente contestazione alcuna. Le pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, approcciano il tema del digitale in modo episodico e non organico. Sicuramente non strategico e non prioritario».

L'Estonia<sup>7</sup> costituisce un caso particolare, in quanto è il Paese che secondo gli indici DESI<sup>8</sup> degli ultimi tre anni (DESI è l'acronimo di *Digital Economy and Society Index* sviluppato dalla Commissione Europea nell'ambito del Mercato Unico Digitale) è quello che in assoluto può essere definito come il Paese più digitalizzato di tutta l'Unione europea<sup>9</sup>. L'Italia, stando a questo indice<sup>10</sup>, si pone invece nella parte bassa della classifica dei Paesi membri, in particolare al quart'ultimo posto (su ventotto), abbondantemente sotto la media europea; sebbene non brilli neppure in relazione ai servizi pubblici digitali, il risultato italiano migliore è ottenuto proprio in materia di *Open Data* (quarto posto in assoluto)<sup>11</sup>.

I buoni risultati che l'Estonia ha raggiunto in materia di digitalizzazione derivano *in primis* da un'impostazione giuridica da sempre molto attenta alle implicazioni delle informazioni e dei dati sulla società, aspetto sottolineato dalla presenza di una norma di rango costituzionale che sancisce il diritto costituzionale di ottenere le informazioni rilasciate per uso pubblico<sup>12</sup>, nonché

---

<sup>7</sup> Per un'analisi comparata del processo di digitalizzazione in Italia e in Estonia, siano consentiti i riferimenti a S. ROSSA, *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, n. 99, fasc. 2/2019, 543 ss. e a S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLJANOVIĆ (eds), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019, 2020*, 207 ss.

<sup>8</sup> Come emerge dal DESI 2017 (consultabile in <https://bit.ly/2GeGVGI>), nel 2017 l'Estonia è risultata essere il Paese europeo più avanzato in tema di digitalizzazione dei servizi pubblici. I DESI 2018 (<https://bit.ly/2WZiaqJ>) e DESI 2019 (<https://bit.ly/30zjWgJ>) invece pongono l'Estonia di pochissimo dietro alla Finlandia. Se si considera che proprio la Finlandia ha sviluppato la gran parte dei propri progetti digitali basandosi su quelli già presenti da anni in Estonia, (ad esempio il *Palveluväylä*, ispirato al progetto estone *X-Tee*, del quale si scriverà *infra*), ecco che appare ancora più importante il ruolo della digitalizzazione estone nel processo di espansione della digitalizzazione dell'amministrazione in tutta l'Unione europea.

<sup>9</sup> Relativamente al processo di digitalizzazione intrapreso dall'Estonia si vedano E. KARO, W. DRECHSLER, R. KATTEL, C. STILLINGS, *Introduction to the Special Issue: Public Administration, Technology and Innovation*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13, 1/2012 4 ss.; M. KITSING, *Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia*, in *Policy and Internet*, Vol. 3, Issue 1, 2011, Article 5, 1 ss.; T. KOTKA, C. I. VARGAS ALVAREZ DEL CASTILLO, K. KORJUS, *Estonian e-Residency: Redefining the Nation-State in the Digital Era*, in *Cyber Studies Programme – University of Oxford, Working Paper Series n. 3*, Sept. 2015, 1 ss.; E-GOVERNMENT ACADEMY, *e-Estonia – e-Governance in Practice*, e-Government Academy Edition, 2016, 2 ss.; K. TAMMELL, *Creating Shared Service Centers for Public Sector Accounting: The Case of Estonia*, Tallinn University of Technology Press, 2017, 4 ss.

<sup>10</sup> Il DESI 2019 per l'Italia è consultabile in <https://bit.ly/2wa9gvy>.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Cfr. art. 44 Costituzione della Repubblica di Estonia (in estone *Eesti Vabariigi põhiseadus*): «1. Ogni individuo ha il diritto di ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico. 2. Tutti gli enti statali, le amministrazioni locali e i loro funzionari hanno il dovere di fornire informazioni riguardanti le loro attività, in base ai modi previsti dalla legge, a ogni cittadino

di una rodada normativa d'attuazione di tale precetto costituzionale<sup>13</sup>. Premessa l'unicità della situazione estone, e nonostante ciò, la digitalizzazione dell'amministrazione dell'Estonia si basa su un sistema di condivisione e scambio di dati fra amministrazioni e soggetti molto efficiente, noto con il nome di *X-Tee* (dall'estone *tee*, "strada") o, in inglese con quello di *X-Road*.

*X-Tee* è un progetto digitale estone<sup>14</sup>, sviluppato agli inizi degli anni Duemila dal Governo e dalle maggiori società estoni operanti nel campo digitale e delle telecomunicazioni. Esso ha l'obiettivo di permettere lo scambio di dati e informazioni fra le numerose amministrazioni estone, fra esse e i soggetti privati (cittadini o imprese) e, in alcuni casi, anche fra diversi soggetti privati. A livello concreto, *X-Tee* è infrastruttura digitale, precisamente una piattaforma di condivisione, che permette la connessione e la condivisione di tutte le basi di dati e i *servers* delle pubbliche amministrazioni, garantendo lo scambio di dati grazie all'alto gradiente di interoperabilità presente in tutta la pubblica amministrazione del Paese. Ogni amministrazione elabora e conserva i dati che riceve e li rende condivisibili a tutti gli altri soggetti autorizzati ad accedervi (siano essi pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese). In tal modo viene salvaguardata la qualità e l'attendibilità dei dati scambiati, efficientando le diverse funzioni amministrative. Ad esempio, al momento

---

estone che ne faccia richiesta, ad eccezioni delle informazioni la cui diffusione è vietata dalla legge e quelle destinate esclusivamente per uso interno all'amministrazione. 3. Ciascun cittadino estone ha il diritto di accesso alle informazioni riguardanti la propria persona che siano in possesso di enti statali e amministrazioni locali e siano collocate in archivi pubblici e locali, nei modi previsti dalla legge. Tale diritto può essere limitato, con le modalità previste dalla legge, al fine di proteggere i diritti e le libertà altrui o la riservatezza sull'origine familiare di un bambino, nonché al fine di prevenire la commissione di reati, di arrestarne l'autore o accertare la verità in un procedimento penale. 4. I cittadini stranieri e le persone apolide che si trovino in Estonia hanno i medesimi diritti cui ai commi due e tre di tale articolo dei cittadini estoni, se non diversamente previsto dalla legge». Il testo della Costituzione estone attualmente in vigore è consultabile, in inglese e in lingua estone, sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Estonia (*Riigi Teataja*) all'indirizzo <https://bit.ly/2JszLj3>.

<sup>13</sup> Vale a dire la Legge sull'informazione pubblica (in estone *Avalikute teabe seadus*), approvata il 15 novembre 2000 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2001, e il cui testo vigente, in lingua inglese e in quella estone, è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Estonia (*Riigi Teataja*) all'indirizzo <https://bit.ly/30xPmnN>.

<sup>14</sup> Relativamente a *X-Tee* si veda il sito ufficiale all'indirizzo <https://www.ria.ee/en/x-road.html>. All'URL <https://www.ria.ee/x-tee/fact/#eng> è invece possibile consultare in *real time* le statistiche relative a questo progetto. In relazione ad alcuni riferimenti normativi e regolamentari di questo progetto, oltre alla sopra citata Legge sull'informazione pubblica, si vedano: Regolamento del Governo della Repubblica di Estonia n. 105 del 23 settembre 2016, *Il piano di scambio del sistema informativo*; Direttiva n. 1.1-2/16-090 del 2 giugno 2016 del Direttore Generale dell'Autorità del Sistema Informativo, *Requisiti per i servizi fiduciari del piano di scambio di informazioni del sistema informativo*; Direttiva n. 1-2/15-105 del 10 dicembre 2015 del Direttore Generale dell'Autorità del Sistema Informativo, *Termini e condizioni dell'ambiente di scambio di informazioni del sistema informativo*.

della nascita di un bambino, l'ospedale registra i dati del neonato all'interno del sistema sanitario per poi trasmetterli automaticamente al registro della popolazione residente. Tali due amministrazioni, che risultano essere separate, procedono così a uno scambio automatico dei dati evitando la doppia registrazione dell'anagrafica e snellendo – su larga scala – in modo consistente la burocrazia a vantaggio dei cittadini. Pur essendo stata sviluppata *in primis* per consentire lo scambio di dati fra amministrazioni, negli anni *X-Tee* è stata adattata per consentire altresì lo scambio di dati aperti fra tutti i soggetti, pubblici e privati.

Considerando la circostanza per la quale *X-Tee* rappresenta il progetto principale di tutto il sistema di digitalizzazione dell'amministrazione estone, sul quale si innestano gli altri progetti e gli altri applicativi digitali, si evince come lo sviluppo degli *Open Data* (attualmente non proprio il fiore all'occhiello del processo di digitalizzazione estone)<sup>15</sup> e della relativa analisi in Estonia sia destinata a crescere, comportando nel breve futuro un ulteriore aumento del livello della digitalizzazione della pubblica amministrazione estone.

Anche in Germania e in Irlanda i dati aperti rivestono un ruolo centrale nei processi di digitalizzazione del settore pubblico.

In Germania, Paese che complessivamente si pone nella mediana degli Stati membri dell'Unione europea in tema di digitalizzazione, mentre specificamente in riferimento ai servizi pubblici digitali si pone nella parte bassa classifica fotografata dal DESI 2019, abbondantemente sotto la media europea<sup>16</sup>, l'attenzione sul processo di digitalizzazione<sup>17</sup> sta aumentando anno dopo anno<sup>18</sup>. Con un anno d'anticipo rispetto all'Italia, la Germania ha istituito nel 2018 la figura del Ministro federale per la digitalizzazione (*Staatsministerin*

---

<sup>15</sup> Cfr. DESI 2017, DESI 2018 e DESI 2019 per l'Estonia in tema di dati aperti, già citati alla nota 8.

<sup>16</sup> Cfr. DESI 2019 per la Germania, consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/3dLQyeJ>.

<sup>17</sup> In generale, in relazione al processo di digitalizzazione dell'amministrazione tedesca, si vedano H. HILL, D. KUGELMANN, M. MARTINI (hrsg.), *Digitalisierung in Rech, Politik und Verwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 2018; H. HILL, U. SCHLIESKY (hrsg.), *Innovationen im und durch Rech. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystem II*, Nomos, Baden-Baden, 2010; H. HILL (hrsg.), *E-Transformation. Veränderung der Verwaltung durch digitale Medien*, Nomos, Baden-Baden, 2014; H. HILL, M. MARTINI, E. WAGNER (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration: Die Digitale Verwaltung Neu Denken*, Nomos, Baden-Baden, 2014; M. MARTINI, *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, in *DÖV*, 2017, 443 ss.

<sup>18</sup> A riguardo si vedano, in particolare, l'Agenda digitale tedesca 2014-2017 (consultabile in lingua inglese in <https://bit.ly/2UUTqNL>) e la Strategia digitale tedesca 2025 (in <https://bit.ly/346Igtj>).

bei der Bundeskanzlerin und Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung)<sup>19</sup>, cui spetta il coordinamento a livello federale delle politiche digitali federali e dei numerosi *Länder*.

Proprio la forma di governo federale ha rappresentato, e in alcuni rappresenta ancora oggi, un punto di complicazione dell'attuazione del processo di digitalizzazione. Senza volersi addentrare nel sistema generale di riparto di competenza per l'esecuzione amministrativa delineato dalla *Grundgesetz*, occorre sottolineare come l'ultima modifica apportata alla Legge fondamentale tedesca<sup>20</sup> abbia previsto l'inserimento di una norma in tema di digitalizzazione, l'art. 91c<sup>21</sup>.

Tale norma costituzionale impone alla Federazione (*Bund*) e ai singoli Stati tedeschi (*i Länder*) di cooperare nella pianificazione, nella costruzione e nella gestione dei sistemi informatici necessari per l'esercizio dei rispettivi compiti istituzionali<sup>22</sup>. Lo strumento giuridico attraverso il quale il *Bund* e i *Länder* regolano le politiche digitali è costituito dall'accordo. Tramite accordo essi possono specificare gli standard e i requisiti di sicurezza necessari per gli scambi di dati e di informazioni tramite i rispettivi sistemi informatici, oltre a regolare la ripartizione delle risorse finanziarie impiegate. Tali accordi sono approvati con il consenso del *Bundestag* (la Camera di rappresentanza della Federazione) e dei Parlamenti nazionali dei *Länder* partecipanti, e possono prevedere che norme particolari vengano emanate con il consenso della maggioranza qualificata della Federazione e degli Stati membri. Inoltre, ogni singola parte ha il diritto di recedere da tali accordi<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Sul punto si rimanda a <https://bit.ly/2R5HhED>.

<sup>20</sup> Il testo della Legge fondamentale tedesca attualmente in vigore è consultabile sul sito ufficiale del Ministero federale della Giustizia e della protezione del consumatore, in lingua tedesca e in inglese all'indirizzo <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.

<sup>21</sup> A riguardo si veda M. MARTINI, C. WIESNER, *91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?*, in ZG 32/2017, 193 ss. Per una visione del rapporto fra Federazione e Stati membri in tema di digitalizzazione prima dell'ultima modifica della Legge fondamentale tedesca si veda M. MANN-KALLENBORN, *Layers of a national digital information strategy in Germany*, in *Proceedings of the LATUL Conferences*, 2008.

<sup>22</sup> Cfr. art. 91c co. 1 *Grundgesetz*: «*Bund und Länder können bei der Planung, der Errichtung und dem Betrieb der für ihre Aufgabenerfüllung benötigten informationstechnischen Systeme zusammenwirken*».

<sup>23</sup> Cfr. art. 91c co. 2 *Grundgesetz*: «*Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen die für die Kommunikation zwischen ihren informationstechnischen Systemen notwendigen Standards und Sicherheitsanforderungen festlegen. Vereinbarungen über die Grundlagen der Zusammenarbeit nach Satz 1 können für einzelne nach Inhalt und Ausmaß bestimmte Aufgaben vorsehen, dass nähere Regelungen bei Zustimmung einer in der Vereinbarung zu bestimmenden qualifizierten Mehrheit für Bund und Länder in Kraft treten. Sie bedürfen der Zustimmung des Bundestages und der Volksvertretungen der beteiligten Länder*».

Ai *Länder* non è preclusa, tuttavia, la gestione congiunta di sistemi tecnologici per lo scambio di dati e informazioni, nonché la creazione di appositi installazioni e progetti diretti a tale scopo<sup>24</sup>. La necessità di mettere in comunicazione e in collegamento i numerosi e differenti sistemi informativi dei vari *Länder*, fra loro ma soprattutto con quello della Federazione, è sentita al punto che è la stessa Legge fondamentale a prevedere la costituzione di rete unica<sup>25</sup>, disciplinata, così come il relativo accesso ad essa<sup>26</sup>, sul piano legislativo da apposite leggi federali.

In particolare, tramite la legge sull'accesso online ai servizi amministrativa, la *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen*<sup>27</sup> (nota altresì come *Onlinezugangsgesetz – OZG*) è stata imposta la creazione di un unico grande portale federale che costituisce un grande *Hub* per tutti i diversi portali dei Länder, dando attuazione all'art. 91c della *Grundgesetz*. Grazie a questo portale, chiamato *GovData – Datendportal für Deutschland*<sup>28</sup>, i cittadini, e i soggetti autorizzati, possono accedere a tutti i dati aperti presenti in Germania, sia a livello federale sia – e soprattutto – a livello statale: da esempio, tramite il *GovData* è possibile accedere al portale dei dati dello Stato bavarese<sup>29</sup>.

L'approvazione della *Onlinezugangsgesetz*, che si pone in un contesto più ampio nel quale il sistema digitale tedesco trova una più estesa realizzazione tramite apposite discipline complementari, quali la *Gesetz zur Regelung des Zugangs*

---

*das Recht zur Kündigung dieser Vereinbarungen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Vereinbarungen regeln auch die Kostentragung».*

<sup>24</sup> Cfr. art. 91c co. 3 *Grundgesetz*: «Die Länder können darüber hinaus den gemeinschaftlichen Betrieb informationstechnischer Systeme sowie die Errichtung von dazu bestimmten Einrichtungen vereinbaren».

<sup>25</sup> Cfr. art. 91 c co. 4 *Grundgesetz*: «Der Bund errichtet zur Verbindung der informationstechnischen Netze des Bundes und der Länder ein Verbindungsnetz. Das Nähere zur Errichtung und zum Betrieb des Verbindungsnetzes regelt ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates».

<sup>26</sup> Cfr. art. 91c co. 5 *Grundgesetz*: «Der übergreifende informationstechnische Zugang zu den Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt».

<sup>27</sup> Tale legge, del 14 agosto 2017, è consultabile in tedesco e in inglese all'indirizzo <https://bit.ly/2R3HxnJ>.

<sup>28</sup> L'indirizzo del portale è <https://www.govdata.de/>. Questo portale contribuisce ad alimentare il Portale dei dati dell'Unione europea (<https://europeandataportal.eu>), composto dai portali simili di tutti gli altri Stati membri, come quello italiano (<https://dati.gov.it>, di cui si è scritto in nota nell'ultimo capitolo), e come quello irlandese del quale si dirà *infra*.

<sup>29</sup> Il portale dati bavarese è consultabile anche al proprio indirizzo <https://opendata.bayern.de>.

zu Informationen des Bundes<sup>30</sup> in tema di accesso a informazioni e dati, o la *Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung*<sup>31</sup> (chiamata più brevemente anche *E-Government-Gesetz – EgovG*), in materia di uso delle ICT nel settore pubblico, è un segno evidente della direzione in cui il legislatore tedesco ha voluto orientare il processo di digitalizzazione della Germania. L'intento è promuovere il più possibile l'accesso ai dati e alle informazioni in possesso dell'amministrazione a vantaggio dei cittadini, in particolare agli *Open Data*, incentivando così l'impiego dei dati aperti a vantaggio sia del settore pubblico, che si trova ad agire in modo più trasparente, e a vantaggio dei soggetti terzi, spinti a partecipare e a collaborare con l'amministrazione.

Su questo tema, più avanzata della Germania è l'Irlanda.

L'Irlanda è uno Stato che il DESI 2019 pone nella parte medio alta della classifica dei Paesi membri, specialmente in tema di servizi pubblici digitali<sup>32</sup>. Ciononostante, in materia di *Open Data* l'Irlanda si pone invece al primo posto<sup>33</sup>.

Premesso che la Costituzione irlandese<sup>34</sup> (in gaelico *Bunreacht na hÉireann*) non contiene espliciti riferimenti legati alla digitalizzazione o a tematiche simili, contrariamente a quanto invece previsto nella Costituzione estone e nella Legge fondamentale tedesca, come analizzato poc'anzi, l'Irlanda ha intrapreso da più di un decennio politiche volte a implementare un efficace processo di digitalizzazione dell'amministrazione.

---

<sup>30</sup> Il testo aggiornato di questa legge, approvata il 5 settembre 2005 e modificata da ultimo nel novembre 2019, è consultabile, sia in lingua tedesca sia in quella inglese, all'indirizzo <https://bit.ly/3499j7p>.

<sup>31</sup> Questa legge, approvata il 25 luglio 2013 e emendata da ultimo nel novembre 2019, è consultabile in tedesco e inglese all'url <https://bit.ly/2X517DY>.

<sup>32</sup> Il DESI 2019 per l'Irlanda è consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/3bR7Khh>.

<sup>33</sup> Relativamente al processo di digitalizzazione irlandese in senso ampio si vedano EXPERT GROUP ON FUTURE SKILLS NEEDS, *Digital transformation: assessing the impact of digitalisation on Ireland's workforce*, in [viced.edu.au](http://viced.edu.au), 2018; D. LEE, R. CYGANIAK, S. DECKERUN, *Open Data Ireland: Best Practice Handbook*, Insight Centre for Data Analytics, NUI Galway, 2014; E. CELESTE, *The Irish Constitution and the Challenges of the Digital Age. Is It Time for a Bunreacht na hÉireann 2.0?*, in *The Constitution at 80: 80 Years of Constitutional Change*, 2017, University of Limerick. Un po' risalente ma utile per delineare i punti di partenza invece O. O'DONNELL, R. BOYLE, V. TIMONEN, *Transformational aspects of e-Government in Ireland: Issues to be addressed*, in *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 1, Issue 1, 2003, 22 ss.

<sup>34</sup> Il testo della Costituzione irlandese attualmente in vigore è consultabile, in lingua inglese e in gaelico, all'indirizzo ufficiale <http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons.html>.



Grazie alla spinta data dalla disciplina europea, nel 2011 e nel 2014 sono stati approvati rispettivamente il primo<sup>35</sup> e il secondo *Public Service Reform Plan*<sup>36</sup>. Tramite queste riforme, l'Irlanda cercò di utilizzare le ICT per ridurre i costi dell'amministrazione, renderla più efficiente, nonché avvicinare i cittadini all'azione dei soggetti pubblici. Ciò è avvenuto, in particolare, grazie all'introduzione della *Public Service ICT Strategy* nel 2015, elaborata dal Dipartimento per la spesa pubblica e le riforme, con la quale si è cercato di attuare cinque importanti punti: «*Build to Share; Digital First; Data as an Enabler; Improve Governance; and Increase Capability*»<sup>37</sup>. Questa strategia ha rappresentato il primo grande passo per l'incremento dello scambio di dati fra amministrazioni al fine rendere possibile la prestazione di servizi pubblici digitali integrati, nonché per rendere più trasparente e aperta la relazione fra cittadini e soggetti pubblici.

La strategia di digitalizzazione irlandese è stata infine completata da due importanti atti del giugno 2017. Da una parte, la competenza del Ministro per la spesa pubblica e le riforme è stata estesa anche all'ambito dei Contratti pubblici, dell'Open Government e dell'eGovernment<sup>38</sup>. Dall'altra, è stata approvata l'*e-Government Strategy 2017-2020*<sup>39</sup>, strategia posta in essere per perseguire alcuni precisi obiettivi, fra cui: sviluppare un *Digital Service Gateway*, un grande portale digitale pubblico accessibile, oltre che dalle amministrazioni, anche dai cittadini e dalle imprese; curare l'aggiornamento periodico di un *Digital Programme Plan*, sovrinteso da un dal Ministero per l'e-Government;

---

<sup>35</sup> La prima *Public Service Reform* è stata approvata il 17 novembre 2011. Il relativo testo, in lingua inglese, è consultabile all'url <https://bit.ly/2x1BGs1>.

<sup>36</sup> La seconda *Public Service Reform Plan 2014-2016*, approvata il 14 gennaio 2014, è reperibile in <https://bit.ly/2UFRb23>. I due *Plans* sono stati implementati, sul piano della disciplina del digitale, dal *Supporting Public Service Reform eGovernment 2012 – 2015*, consultabile in <https://bit.ly/2X4MDU1>.

<sup>37</sup> La *Public Service ICT Strategy* del 2015 è consultabile all'indirizzo <https://ictstrategy.per.gov.ie/index.html>.

<sup>38</sup> Cfr. la pagina istituzionale del *Minister of State at the Department of Public Expenditure and Reform with Special Responsibility for Public Procurement, Open Government, and eGovernment* irlandese all'indirizzo <https://bit.ly/2UXuh5d>.

<sup>39</sup> L'*e-Government Strategy 2017-2020* è consultabile in lingua inglese in <https://bit.ly/2X72WA0>. In base a quanto ivi riportato a p. 6, è previsto che «[b]y 2020, public administrations and public institutions in the European Union should be open, efficient and inclusive, providing borderless, personalised, user-friendly, end-to-end digital public services to all citizens and businesses in the EU. Innovative approaches are used to design and deliver better services in line with the needs and demands of citizens and businesses. Public administrations use the opportunities offered by the new digital environment to facilitate their interactions with stakeholders and with each other».

incrementare il numero di cittadini dotati di identità digitale; aumentare la funzionalità dei sistema di trasmissione e condivisione dei dati; contrastare il divario digitale fra i cittadini maggiormente in grado di usare le ICT e quelli meno<sup>40</sup>.

Già da questi pochi obiettivi appare evidente quanto la gestione e l'ottimizzazione dei dati pubblici sia importante per gli intenti del legislatore irlandese. Centralità dei dati che è stata espressamente messa “nero su bianco” dall'approvazione dell'*Open Data Strategy 2017-2022*<sup>41</sup> e della *Public Service Data Strategy 2019-2023*<sup>42</sup>. L'insieme di queste due strategie costituisce lo strumento pratico tramite cui il Parlamento di Dublino è riuscito a porre in essere applicazioni concrete per garantire ai cittadini un maggior controllo sui propri dati in possesso dell'amministrazione pubblica, nonché per promuovere il riuso dei dati pubblici (aspetto reso attuabile anche grazie a una disciplina nazionale già esistente e di recepimento di quella europea<sup>43</sup>). In particolare, è stato creato un *Open Data Portal* irlandese<sup>44</sup>, quale sono raccolti tutti i dati aperti con i relativi metadati in possesso delle pubbliche amministrazioni, i quali sono resi accessibili ai cittadini e alle imprese one poter essere riutilizzabili per ogni scopo e in modo gratuito. Sulla base dei dati disponibili su tale portale, sono state sviluppate numerose applicazioni finalizzate a portare specifici benefici ai cittadini. Fra esse, è possibile ricordare la *Dublin Dashboard* e *MyPlan.ie*.

La *Dublin Dashboard*<sup>45</sup> è una piattaforma che fornisce ai cittadini e alle imprese informazioni in tempo reale su molteplici aspetti legati alla vita nella capitale Irlandese. Attraverso l'elaborazione di dati aperti, è possibile scaricare mappe di visualizzazione di dati relative, ad esempio allo stato del traffico nelle strade cittadine, ai delitti commessi nella città, alla percentuale di popolazione inoccupata o disoccupata, alla situazione abitativa, allo stato di salute della

---

<sup>40</sup> Cfr. *e-Government Strategy 2017-2020*, cit., 8-10.

<sup>41</sup> L'*Open Data Strategy 2017-2022* è reperibile in inglese all'indirizzo <https://bit.ly/2UUpYHI>.

<sup>42</sup> La *Public Service Data Strategy 2019-2023* è consultabile in lingua inglese alla posizione <https://bit.ly/2x1N9YB>.

<sup>43</sup> La c.d. direttive PSI (2003/98/CE e 2013/37/UE) sono state recepite in Irlanda con gli Irish Statutory Instruments S.I. No. 279/2005, S.I. No. 103/2008, and S.I. No. 525/2015, consultabili in <https://bit.ly/2X2Og53>.

<sup>44</sup> Il portale dei dati aperti irlandese è reperibile all'url <https://data.gov.ie/>.

<sup>45</sup> Cfr. <http://www.dublindashboard.ie/>

popolazione suddivisa per quartieri, e molto altro ancora. *MyPlan.ie*<sup>46</sup>, invece, è un portale relativo ai dati catastali dotato di un sistema di *Data Visualization* che agevola i processi e le decisioni in tema di pianificazione urbanistica condivisa.

Anche in Irlanda, dunque, come in Estonia, in Germania e in Italia, la gestione, l'analisi e l'accesso ai dati aperti sono visti dal legislatore come la testa di ponte in grado di porre in essere una digitalizzazione orientata all'attuazione della strategia di *Open Government*. Chiaramente il modo con cui ciascun Paese cerca di attuare il processo di digitalizzazione non è il medesimo, come messo in evidenza dagli strumenti utilizzati in Estonia, in Germania e in Irlanda. Proprio questo aspetto può costituire un fattore d'ulteriore espansione del processo di digitalizzazione, in quanto un progetto nazionale potrebbe servire "d'ispirazione" a un altro Paese.

In conclusione, sembra poter affermare con evidenza che gli *Open Data* rivestano un ruolo fondamentale per porre in essere, in senso pieno e compiuto, il processo di digitalizzazione dell'amministrazione.

La gestione, l'apertura e la concreta accessibilità dei dati aperti, dunque l'esercizio della funzione di *Open Data Analysis* pubblica, che costituisce un esempio evidente di *Born-Digital Administrative Function*, può rappresentare uno strumento imprescindibile per l'attuazione di vere politiche di digitalizzazione, in grado di non rimanere "lettera morta".

Affinché questo accada, è necessario che vi sia un dibattito culturale più ampio possibile su questo tema; un dibattito che sia in grado, però, di mostrare anche ai cittadini e alle imprese, oltre che alle amministrazioni – le quali, come visto, in base alla disciplina italiana sono tenute a conoscere e rispettare le norme su questo argomento – , i benefici che è possibile trarre dall'analisi dei dati aperti.

Soltanto quando tutti prenderanno coscienza di questo aspetto si potrà parlare *veramente* di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Tutto parte e passa dalla consapevolezza e dalla presa di conoscenza sia dell'utilità dell'*Open Data Analysis* pubblica, sia della necessità dell'Italia di modernizzarsi per davvero, a livello della pubblica amministrazione ma non solo.

L'innovazione è un processo inevitabile. Ma proprio per questo deve essere studiato, capito, e accolto nel proprio sistema (in quello giuridico, in

---

<sup>46</sup> Cfr. <https://myplan.ie/>.

questo caso) nel modo più intelligente e integrato possibile. In quanto processo inevitabile, l'innovazione deve poter diventare, da fatto “tecnico”, un fatto culturale: deve coinvolgere ciascun soggetto e ciascun settore. In caso contrario l'innovazione *vera* non viene posta in essere, sfugge, se ne va, o rimane di appannaggio di pochi.

L'innovazione è come un treno destinato a passare in stazione senza fermarsi: per salirvi sopra è necessario calcolare bene la sua velocità e come prendere al volo le maniglie di salita sul vagone. Se non si riesce a far ciò, si perde il treno, si rimane a piedi rischiando di venire travolti, e si lascia l'opportunità di salire ad altre persone, le quali si troveranno a tentare di salire nelle stazioni successive prendendo il posto di chi è rimasto in stazione. Infatti, come è stato affermato, «*[i]f we close ourselves off, the innovation happens somewhere else*»<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Queste le parole di Viliar Lubi, vice segretario per lo sviluppo economico della Repubblica di Estonia, citato in N. HELLER, *Estonia, the Digital Republic*, in *The New Yorker*, 18, 2 dicembre 2017.

δ. *Bibliografia generale.*

- AA.VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Varenna, 1989, Giuffrè, Milano, 1991;
- AA.VV., *Liber Amicorum in onore di Vittorio Frosini*, Voll. I e II, Giuffrè, Milano, 1998-1999;
- AA.VV., fascicolo speciale *Vittorio Frosini, giurista informatico. Una raccolta di scritti (1973-2000)* di *Inf. e dir.*, n. 2/2001;
- AA.VV., *Eesti vabariigi põhiseadus – Kommenteeritud Väljaanne (Costituzione della Repubblica di Estonia – Edizione commentata)*, Juura, 2012;
- AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013;
- ABBAGNANO N., FORNERO G., *Protagonisti e Testi della Filosofia*, Vol. A, Tomo 2, *La Patristica e la Scolastica*, Paravia, Torino, 2000;
- ACED TOLEDANO C., *Web 2.0: the origin of the word that has changed the way we understand public relations*, in *Representing PR: Images, identities and innovations*, Barcelona International PR Conference, 2-3 July 2013;
- ACKERMAN J. M., SANDOVAL-BALLESTEROS I. E., *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Admin. Law Rev.*, 85/2006;
- ADREJEVIC M., *The Big Data Divide*, in *International Journal of Communication*, 2014, 1673 ss.;
- AGID, TEAM DIGITALE, *Schede informative basi di dati di interesse nazionale*, n. 7, *Anagrafe nazionale assistiti*, in *Docs Italia – Documenti pubblici, digitali* (in <https://bit.ly/2x30TIM>);
- AGNOLONI T., *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in PERUGINELLI G., RAGONA M. (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014;
- AGOSTINO D., ARNABOLDI M., *Social media data used in the measurement of public service effectiveness*, in *Public Policy and Administration*, 2016, 1 ss;
- AHN M. J., *Whither E-Government? Web 2.0 and the Future of E-Government*, in *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance*, in *Pub. Adm. Inf. Tech.*, Vol. 1, Part 2, 2012, 169 ss.;

- ALBERTI C., *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Riv. ita. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2005, 1237 ss.;
- AL-HAKIMCHE L., *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking*, Hershey, 2007;
- ALIPRANDI S. (cur.), *Il fenomeno open data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Ledizioni, Milano, 2014;
- ALLEGRETTI U. (cur.), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009;
- ALLEGRETTI U. (cur.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010;
- ALOVISIO M., *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 45 ss.;
- ALOVISIO M., BORCIU C., *I social media e le nuove opportunità per una pubblica amministrazione al servizio del cittadino: lo strumento delle social media policy*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 293 ss.;
- AMATO MANGIAMELI A.C., *Diritto e cyberspace. Appunti di informatica giuridica e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 2000;
- AMATO MANGIAMELI A.C., *Informatica giuridica. Appunti e materiali ad uso di lezioni*, Giappichelli, Torino, 2015;
- AMENTA V., LAZZARONI A., ABBA L., *L'identità digitale: dalle nuove frontiere del Sistema Pubblico di Identificazione (SPID) alle problematiche legate al "we"*, in *Cyberspazio e diritto*, fasc. 1/2015, 11 ss.;
- AMODIO A., *Dall'accesso documentale all'accesso civico generalizzato: i nuovi paradigmi della trasparenza dell'azione amministrativa*, in *GiustAmm.it*, n. 5/2018, 21 ss.;
- AMORT A. (cur.), *Le province*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1968;
- AMORTH A., *Introduzione al tema del Convegno*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977;
- ANCI PIEMONTE, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL PIEMONTE ORIENTALE "A. AVOGADRO", Seminario *Digitalizzazione e finanziamento degli enti locali*, Alessandria il 30 novembre 2017 (in <https://goo.gl/6j3vtx>);

- ANGELINI F., *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione: natura giuridica*, in *Inf. dir.*, 1/1996, 32 ss.;
- ANGELINI R., *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 28 ss.;
- ANGELOSANTE M., *Il fenomeno del lobbying in Italia: limiti e potenzialità della disciplina esistente e dei percorsi di completamento immaginabili*, in *Ist. fed.*, 3-4/2018, 529 ss.;
- ANNUS T., *Riigüõigus (La costituzione)*, Juura, 2006;
- ANTONINI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: a Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin.*, n. 1/2000, 99 ss.;
- ARAI Y., *Article 10: Freedom of Expression*, in HARRIS D. J., O'BOYLE M., BATES E.P., BUCKLEY C.M., *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, III ed., Oxford University Press, 2014, 613 ss.;
- ARDUINI D., BELOTTI F., DENNI M., GIUNGATO G., *L'innovazione nelle Amministrazioni Pubbliche. Evidenza sulla diffusione dell'eGovernment in Italia*, in *Econ. pol. ind.*, n. 2/2008, 173 ss.;
- ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2017, 42 ss.;
- ARENA G., *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in ARENA G. (cur.), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 15 ss.;
- ARENA G., *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in *Sist. prev.*, 1993, 23 ss.;
- ARENA G., *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Gli istituti della democrazia amministrativa. Atti del seminario di studio, Roma 12 febbraio 1993*, Giuffrè, Milano, 1996, 13 ss.;
- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, 29 ss.;
- ARENA G., *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006;
- ARENA G., *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 5945 ss.;
- ARMAO G., *Considerazioni su amministrazione aperta e protezione dei dati personali*, in *Amministrativamente*, 3-4/2015;
- AVERARDI A., *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2015, 1173 ss.;
- AZZARITI G., *Dalla discrezionalità al potere*, CEDAM, Padova, 1989;

- BAADE H.W. (cur.), *Jurimetrics*, Basic Books, New York-London, 1963;
- BALBONI E., *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in DE SIERVO U. (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 1980, 225 ss.;
- BALDI M., *Locazione finanziaria, contratto di disponibilità e baratto amministrativo nel D.Lgs. n. 50/2016*, in *Urban. app.*, n. 8-9/2016, 959 ss.;
- BALDINI P., BOMBONATI I., *Dalla filosofia del diritto all'informatica giuridica*, in *Miscellanea del Cirfid*, CLUEB, Bologna, 1998;
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014, 305 ss.;
- BALDUZZI G., SERVETTI D., *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1/2017, 78 ss.;
- BALESTRINI N., MORONI P., *L'orda d'oro 1968-1977. La grande ondata rivoluzionaria e creativa, politica ed esistenziale*, SugarCo Edizioni, Milano, 1988;
- BANNISTER F., CONNOLLY R., *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, in *Policy and Internet*, n. 3/2011, 1 ss.;
- BARABÁSI L.A., *Linked: The New Science of Networks*, Perseus Books Group, New York, 2002;
- BARBATI C., *La natura e il regime giuridico delle Università e degli enti di ricerca*, in CATALANO G. (cur.), *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*, Il Mulino, Bologna, 2013, 26 ss.;
- BARBATI C., *Il sistema delle autonomie universitarie*, Giappichelli, Torino, 2019;
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- BARBERO M., BARTZ K., LINZ F., MAURITZ S., WAUTERS P., CHRZANOWSKI P., GRAUX H., HILLEBRAND A., DE VRIES M., INNESTI A., YPMA P., TENGE E., JAKIMOWICZ K., OSIMO D., *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018, 385 (in <https://bit.ly/2R7jvIA>);
- BARONE G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1969; BENVENUTI F., voce *Contraddittorio (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, 739 ss.;
- BASSI F., *Autorità e consenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 744 ss.;



- BASSINI M., LIGUORI L., POLLICINO O., *Sistemi di Intelligenza Artificiale, responsabilità e accountability. Verso nuovi paradigmi?*, in PIZZETTI F. (cur.), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018;
- BASSINI M., DE GREGORIO G., MACCHIA M., PAJNO A., *AI: profili giuridici. Intelligenza Artificiale: criticità emergenti e sfide per il giurista*, in *BioLaw Journal – Riv. BioDiritto*, n. 3/2019, 205 ss.;
- BATINI C., *Un'introduzione ai servizi di "eGovernment"*, in *Amministrare*, n. 1/2013, 37 ss.;
- BATTAGLIA R., *Storia della Resistenza italiana*, Einaudi, Torino, 1964;
- BATTINI S., *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/2015, 308 ss.;
- BELISARIO E., *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009;
- BELLOMIA S., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2000;
- BENVENUTI F., *Eccesso di potere per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.;
- BENVENUTI F., *L'istruzione nel processo amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953;
- BENVENUTI F., *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in PASTORI G. (cur.), *La procedura amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza, 1964, 539 ss.;
- BENVENUTI F., *I controlli amministrativi dello Stato sulla regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 587 ss.;
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994;
- BERNARDO DI CLUNY, *De contemptu mundi*, XII secolo;
- BERNERS-LEE T., *Information Management: A Proposal*, in *Technical Report*, CERN Ginevra, March 1989;
- BERNERS-LEE T., CAILLIAU R., *WorldWideWeb: A Proposal for HyperText Project*, in *Technical Report*, CERN, Ginevra, November 1990;
- BERNERS-LEE T., *Weaving the Web: The Original Design and Ultimate Destiny of World Wide Web by His Inventor*, Harper, San Francisco, 1999;

- BERNERS-LEE T., *Linked Data*, 27 luglio 2006, in <https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>;
- BERSIER LADAVAC N. (cur.), *Con esattezza kelseniana. Precisazioni sulla Dottrina pura del diritto nelle lettere di Kelsen a Losano*, Giuffrè, Milano, 2003;
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, CEDAM, Padova, 1968
- BERTI G., *La struttura procedimentale della pubblica amministrazione*, in *Dir. soc.*, 1980, 437 ss.;
- BIAGIOLI C., MERCATALI P., SARTOR G., *Elementi di legimatica*, CEDAM, Padova, 1993;
- BIANCO E. (cur.), *Peter Forsskål. Pensieri sulla libertà civile [1759] (con l'Editto sulla libertà di stampa del 1766 di Adolfo Federico Re di Svezia)*, Liberilibri, Macerata, 2012;
- BIASIOTTI M.A., SARTOR G., TURCHI F., *Tecnologie a abilità informatiche per il diritto*, Giappichelli, Torino, 2018;
- BICHI R., *Intelligenza Artificiale tra "calcolabilità" del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. it.*, n. 7/2019, 17 ss.;
- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Riv. AIC*, 2/2012;
- BILANCIA P. (cur.), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Giuffrè, Milano, 2012;
- BIN R., LUCCHI N., *Informatica per le scienze giuridiche*, CEDAM, Padova, 2009;
- BISHOP C. A., *Access to Information as Human Right*, LFB Scholarly Pub., 2012;
- BITONTI A., HARRIS P. (ed.), *Lobbying in Europe*, Palgrave Macmillan, London, 2017;
- BIZER C., HEATH, BERNERS-LEE T., *Linked Data - The Story So Far*, in HEATH T., HEPP M., C. BIZER (eds.), *Special Issue on Linked Data*, in *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, Vol. 5, n. 3, 2009, 1 ss.;
- BLACK B., *My Memories of Lee Loevinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 399 ss.;
- BOATO M., *Il lungo '68 in Italia e nel mondo: cosa è stato, cosa resta*, ELS, Brescia, 2018;
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995;
- BOBBIO N., *Autobiografia*, a cura di A. Papuzzi Laterza, Roma-Bari, 1997;
- BOBBIO L. (cur.), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007;

- BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale* (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217), La Tribuna, Piacenza, 2018;
- BODDA P., *La nozione di causa giuridica nella manifestazione di volontà nel diritto amministrativo*, Istituto giuridico della Regia Università, Torino, 1933;
- BODINO M.C., ERCOLANI A., PIUNNO S., RUGGIERO G., *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati"*, in medium.com, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyey>);
- BOMBARDELLI M., *Le ispezioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1989, 111 ss.;
- BOMBARDELLI M., *Decisioni e pubblica amministrazione. La determinazione procedimentale dell'interesse pubblico*, Giappichelli, Torino, 1996;
- BOMBARDELLI M., ARENA G., *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in CACCIARI A., *Accesso e riservatezza alla luce della nuova l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm. – TAR*, n. 7-8/2005, 2687 ss.;
- BOMBARDELLI M., *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2002, 991 ss.;
- BOMBARDELLI M., *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in F. MERLONI (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008;
- BOMBARDELLI M., *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. del fed.*, n. 3-4/2013;
- BONOMO A., *Informazioni e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità di informazione*, Cacucci, Bari, 2012;
- BONOMO A., *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Fed.*, n. 3-4/2013, 725 ss.;
- BORGOGNO O., *Regimi di condivisione dei dati ed interoperabilità: il ruolo e la disciplina delle A.P.I.*, in *Dir. inf.*, n. 3/2019, 689 ss.;
- BORRUSO R., voce *Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, Agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 640 ss.;
- BORRUSO R., DI GIORGI R.M., MATTIOLI L., RAGONA M. (cur.), *L'informatica del diritto*, Giuffrè, Milano, 2007;
- BORRUSO R., RUSSO S., TIBERI C., *L'informatica per il giurista. Dal bit al Internet*, Giuffrè, Milano, 2009;
- BOTTINO G., *Equità e discrezionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano 2004;

- BOTTINO G., *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Giuffrè, Milano, 2008;
- BOURNE C.P., BELLARDO HAHN T., *A History of Online Information Services, 1963–1976*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2003;
- BOYD D. M., ELLISON N.B., *Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship*, in *Journal of Computer-Mediated Communications*, 2008 (13), 211 ss.;
- BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 128 Supplemento: Legge 8 giugno 1990, n. 142 (ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI) e Legge 25 marzo 1993, n. 81 (ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO, DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, DEL CONSIGLIO COMUNALE E DEL CONSIGLIO PROVINCIALE)*, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1996;
- BRANCASI A., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012;
- BRIANI R., *L'istruzione probatoria nel processo amministrativo. Una lettura alla luce dell'art. 111 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2013;
- BRUNETTI D., *La piattaforma per gli operatori*, 2018 (in <https://www.slideshare.net/CSI-Piemonte/mmora-la-piattaforma-per-gli-operatori-dimitri-brunetti>);
- BRUNETTI D., *Mèmore. La nuova piattaforma digitale per i beni culturali piemontesi*, in *DigItalia – Riv. del digitale nei beni culturali*, n. 1/2018, 109 ss.;
- BYNUM T.W., *Introduzione. Filosofia e rivoluzione dell'informazione*, in FLORIDI L., *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009, 4 ss.
- CADEDU D., *Luigi Einaudi tra libertà e autonomia*, Franco Angeli, Milano, 2018;
- CAIANIELLO L., *Il fenomeno del lobbying entro la disciplina nazionale sul dibattito pubblico*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 571 ss.;
- CALAMANDREI P., *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1995;
- CALANDRA P., *Efficienza e buon andamento della P.A.*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 1989, 1 ss.;
- CALDERONI G., *Commento sub art. 7*, in PAPIANO L. (cur.), *L'autonomia locale. Commentario alla Legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo*, Pragma, Bologna, 1991, pp. 64 ss.;

- CALZOLAIO S., *“Digital (and privacy) by default”. L’identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 185 ss.;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI DEL PARLAMENTO ITALIANO, XXII Legislatura – sess. 1904-1908, , 1° sessione, 2° tornata del 17 giugno 1908, Pres. Marcora, 22962;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, II Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d’iniziativa del Deputato De Francesco*, “Norme generali sull’azione amministrativa”, A.C. n. 1459, 21 febbraio 1955, in <https://bit.ly/2W2Ut0b>;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, III Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d’iniziativa dei Deputati Lucifredi, Resta, Codacci-Pisanelli*, “Norme generali sull’azione amministrativa”, A.C. n. 195, 1 agosto 1958, in <https://bit.ly/2THwlyN>;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IV Legislatura — Documenti — Disegni di legge e relazioni, *Proposta di legge d’iniziativa del Deputato Lucifredi*, “Norme generali sull’azione amministrativa”, A.C. n. 81, 31 maggio 1963, in <https://bit.ly/2vdSV8N>;
- CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Voll. I-VIII, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1970;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, IX Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Craxi)*, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, A.C. n. 4504, 9 marzo 1987, in <https://bit.ly/3aKbfW7>;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, X Legislatura – Disegni di legge e relazioni – Documenti, *Disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Goria)*, “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, A.C. n. 1913, 19 novembre 1987, in <https://bit.ly/2W0OLw1>;
- CAMERA DEI DEPUTATI, ATTI PARLAMENTARI, XVII LEGISLATURA – Documenti-Disegni di legge e relazioni, *Commissione parlamentare d’inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione. Relazione sull’attività svolta*, Doc. XII-bis, n. 14, in <https://bit.ly/2UAwnsL>;

- CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2333 ss.;
- CAMMELLI M., GUERRA M.P. (cur.), *Informazione e funzione amministrativa*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1997;
- CAMMELLI M. (cur.), *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs. n. 286/1999*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2001;
- CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, s.d.;
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, II e III;
- CANAPARO P., *La via italiana alla trasparenza pubblica: il diritto di informazione differenziato e il ruolo proattivo delle pubbliche amministrazioni*, in *federalismi.it*, n. 4/2014;
- CANTONE A., *La sponsorizzazione passiva della pubblica amministrazione: dalle origini all'attuale crisi economica*, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 4/2012;
- CANTONE R., CARLONI E., *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 90 ss.;
- CANTONE R., CARLONI E., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Feltrinelli, Milano, 2018;
- CAPANO G., LIZZI R., PRITONI A., *Gruppi di interesse e politiche pubbliche nell'Italia della transizione. Oltre il clientelismo e il collateralismo*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 3/2014;
- ČAPEK K., *R.U.R. Rossum's Universal Robots*, Marsilio, Padova, 2015;
- CARANTA R., *La pubblica amministrazione nell'età delle responsabilità*, in *Foro it.*, 1999, I, 3202 ss.;
- CARANTA R., *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 1/2001, 406 ss.;
- CARANTA R., *L'organismo di diritto pubblico, questo sconosciuto*, in *Giur. it.*, 2003, 1687 ss.;
- CARANTA R. (ed.), *Interest Representation in Administrative Proceedings*, Jovene, Napoli, 2008;
- CARANTA R., *Civil Society Organizations and Administrative Law*, in *Hamline Law Review*, 2014, 39 ss.;
- CARAVALE G., *Forti, Ugo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani Treccani*, Vol. 49/1997, in <https://bit.ly/3cPXFct>;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Social network, formazione del consenso, istituzioni pubbliche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019;

- CARBONE A., *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Giappichelli, Torino, 2016;
- CARDARELLI F., *L'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione. Natura giuridica, funzioni e poteri in materia contrattuale*, in *Dir. inf.*, 1994, 94 ss.;
- CARDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, 2/2015, 227 ss.;
- CARDI E., *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1984;
- CARDI E., voce *Procedimento amministrativo*, in *Enc. giur.*, XXIV, 1991;
- CARDONE A., OETHEIMER M., *Art. 10 – Libertà di espressione*, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (cur.), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, 397 ss.;
- CARETTI P., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Il Mulino, Bologna, 2013;
- CARLONI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005;
- CARLONI E., *Le prospettive dell'e-Government nella Repubblica delle Autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2008, 453 ss.;
- CARLONI E., *La "casa di vetro" e le riforme. Modelli e paradossi della trasparenza amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2009, 779 ss.;
- CARLONI E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2011, 469 ss.;
- CARLONI E., *Le verità amministrative. L'attività conoscitiva tra procedimento e processo*, Giuffrè, Milano, 2011;
- CARLONI E., *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014;
- CARLONI E., *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2016, 579 ss.;
- CARLONI E., *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2016;
- CARLONI E., *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 497 ss.;
- CAROTTI B., *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.;

- CAROTTI B., *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.;
- CARULLO G., "Big data" e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse, in *Conc. merc.*, 2016, 181 ss.;
- CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2017;
- CARULLO G., *Elezione del domicilio digitale per la ricezione di notifiche di atti giudiziari: dubbi in relazione alla diversa disciplina dettata per i privati e per le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2019, 228 ss.;
- CARULLO G., *Open Data e partecipazione democratica*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 685 ss.;
- CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 2009;
- CASSETTA E., *Attività ed atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 319 ss.;
- CASSETTA E., *La "partecipazione democratica" nell'ordinamento regionale*, in *Foro Amm.*, 1972, 875 ss.;
- CASSETTA E., *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa nell'attuale ordinamento dello Stato Italiano*, in AA.VV., *La partecipazione popolare alla funzione amministrativa e l'ordinamento dei consigli circoscrizionali comunali*, Atti del XXII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 23-25 settembre 1976, Giuffrè, Milano, 1977;
- CASSETTA E., voce *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1987, 5 ss.;
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, XXVI ed. curata da F. Fracchia, Giuffrè, Milano, 2014;
- CASINELLI A., *L'e-government*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2013, 234 ss.
- CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 43 ss.;
- CASINI L., *Ereditare il futuro. Dilemmi sul patrimonio culturale*, Bologna, il Mulino, 2016;
- CASINI L., *Politica e amministrazione: "the Italian Style"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 13 ss.;
- CASONATO C., *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1/2019, p. 101 ss.;
- CASSANO G., GIURDANELLA C. (cur.), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs.n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005;



- CASSESE S., “*Maladministration*” e rimedi, in *Foro it.*, 1992, V, 243 ss.;
- CASSESE S., *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Arch. Giur.*, 1970, 25 ss.;
- CASSESE S., *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corr. Giur.*, 1993, 217 ss.;
- CASSESE S., *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in CASSESE S., FRANCHINI C. (cur.), *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996, 217 ss.;
- CASSESE S., *Dalla vecchia alla nuova disciplina dei servizi pubblici*, in *Rass. giur. energ. el.*, 1998, 237 ss.;
- CASSESE S., *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2001, 601 ss.;
- CASSESE S., *Le basi costituzionali*, in CASSESE S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2003;
- CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 13 ss.;
- CASSESE S., *Verso un nuovo diritto amministrativo?*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1/2016;
- CASSETTI L., RICCI S., *eGovernment e stato sociale: università, formazione, salute e previdenza online*, Guerra, Perugia, 2011;
- CASTIELLO F., *Il principio del giusto procedimento. Dalla sentenza n. 13 del 1962 alla sentenza n. 104 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Foro amm. – CDS*, n. 1/2008, 269 ss.;
- CASTORINA E., *Considerazioni sui profili costituzionali dei limiti di partecipazione al procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1991, 75 ss.;
- CAUDURO A., *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un’innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, n. 3/2017, 601 ss.;
- CAVALIERE G.A., *Open Data*, in M. IASELLI (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell’agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014, 30 ss.;
- CAVALLARO M.C., *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, n. 1/2015, 121 ss.;
- CAVALLO B., *Teoria e prassi della pubblica organizzazione*, Giuffrè, Milano, 2005;
- CAVALLO PERIN R., ROMANO A., *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, in CIAN G., TRABUCCHI A., *Breviaria Iuris*, CEDAM, Padova, 2006;
- CAVALLO PERIN R., *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n. 4/2018, 839 ss.;

- CAVALLO PERIN R., *Pubblica amministrazione e data analysis*, intervento al convegno *L'amministrazione pubblica con i Big Data*, Torino, Aula Magna del Palazzo del Rettorato dell'Università degli Studi di Torino, 20 maggio 2019;
- CEGLIE E. (cur.), *Le fondamenta della Costituzione. Pietro Nenni e il Ministero per la Costituente*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018;
- CELESTE E., *The Irish Constitution and the Challenges of the Digital Age. Is It Time for a Bunreacht na hÉireann 2.0?*, in *The Constitution at 80: 80 Years of Constitutional Change*, 2017, University of Limerick;
- CERINOTTI A., *Miti greci e di Roma antica*, Giunti, Firenze, 2016;
- CERRINA FERONI G. (cur.), *Il partenariato pubblico-privato: modelli e strumenti*, Giappichelli, Torino, 2011;
- CERULLI IRELLI V., voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, XII, Roma, 2003;
- CERULLI IRELLI V. (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 409 ss.;
- CEVENINI C., DI COCCO C., SARTOR G., *Lezioni di informatica giuridica*, Gedit, Bologna, 2005;
- CHIAPPINELLI C., *I controlli*, in CORSO G., LOPILATO V. (cur.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 467 ss.;
- CHIEPPA R., *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, 613 ss.;
- CHIEPPA R., *Tipologie procedimentali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti*, in [www.giustizia-amministrativ.it](http://www.giustizia-amministrativ.it), dicembre 2005;
- CHIEPPA R., *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2010, 667 ss.;
- CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa, 1977;
- CHITI M.P., *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, CLUEB, Bologna, 2000;
- CHODERLOS DE LACLOS P., *Les Liaisons dangereuses*, Durand-Neveu, Paris, 1782;
- CHYDENIUS A., *Berättelse Om Chinesiska Skrif-Fribeten, Öfversatt af Danskan*. Stoccolma 1766, in <https://bit.ly/2YrxZo2>;
- CIACCI G., DI SALVATORE P., GALDIERI P., MINERVA M., *Prospettive giuridiche delle tecnologie dell'informazione*, ESI, Napoli, 2000;

- CIAFFI A., *Comuni e province: il cammino della riforma*, Collana Editoriale Anci, CEL, Gorle, 1990;
- CIAMPI C., *A proposito di "Cibernetica, diritto e società di Vittorio Frosini*, in *Inf. dir.*, n. 2/2001, 11 ss.;
- CIMINI S., *Accesso ai documenti amministrativi e riservatezza: il legislatore alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Giust. civ.*, n. 10/2005, 407 ss.;
- CIOFFI A., *L'interesse pubblico nell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2015, 797 ss.;
- CITARELLA P., *Social media e P.A. La comunicazione istituzionale ai tempi di Facebook*, Milano, 2017;
- CiVIT, *Rapporto sulla trasparenza negli enti pubblici nazionali*, 2012 (consultabile in <https://bit.ly/31QUB3v>);
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in CERULLI IRELLI V. (cur.), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Jovene, Napoli, 2006, 101 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberl-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 739 ss.;
- CLARICH M., *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, pp. 444 ss.;
- CLARICH M., *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.;
- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- CLARICH M., *Stati, gruppi intermedi, individuo*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 133 ss.;
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Diritto di accesso e interesse pubblico*, Jovene, Napoli, 2006;
- COBO C., *Networks for citizen consultation and citizen sourcing of expertise*, in *Contemporary Social Science*, 7(3)/2012, 283 ss.;
- COCCAGNA B., *Liberio accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cybersp. Dir.*, n. 2/2011, 129 ss.;
- COCCAGNA B., ZICCARDI G., *Open data, trasparenza elettronica e codice aperto*, in DURANTE M., PAGALLO U. (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 395 ss.;
- COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, CEDAM, Padova, 2010;

- COGLIANESE C., *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 22, No. 4, October 2009, 529 ss.;
- COGNETTI S., *Profili sostanziali della legalità amministrativa. Indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Giuffrè, Milano, 1993, 200 ss.;
- COGNETTI S., *“Quantità” e “qualità” della partecipazione. Tutela procedimentale e legittimazione processuale*, Giuffrè, Milano, 2000;
- COLAPIETRO C., *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, in CALIFANO L., COLAPIETRO C. (cur.), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014;
- CONTALDO A., *Dalla teleamministrazione all'e-government: una complessa transizione in fieri*, in *Foro amm. – CDS*, n. 4/2002, 1111 ss.;
- CONTALDO A., *La disciplina dello SPID e la definizione giuridica dei suoi gestori (Nota a TAR LA - Roma sez. III 13 ottobre 2016, n. 10214)*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 9-10/2016, pt. 3, 541 ss.;
- CORASANITI G., *Ricordo di Renato Borruso*, in *www.cortedicassazione.it* (<https://goo.gl/tp7wzv>);
- CORONIDI F., *Commento sub art. 50*, in BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 211 ss.;
- CORONIDI F., *Commento sub art. 50 ter*, in BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 216 ss.;
- CORONIDI F., *Commento sub art. 62*, in BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 254 ss.;
- CORONIDI F., *Commento sub art. 62 ter*, in BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D. lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 262 ss.;
- CORRADO A., *Il silenzio dell'amministrazione sull'istanza di accesso civico generalizzato: quale possibile tutela processuale?*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2017;

- CORRADO A., *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, ESI, Napoli, 2019;
- CORRADO A., *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 5/2019;
- CORSO G., *Il responsabile del procedimento*, in TRIMARCHI F. (cur.), *Atti del Convegno su Il procedimento amministrativo tra riforme amministrative e trasformazioni dell'amministrazione, Messina-Taormina 25-26 febbraio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990;
- CORSO G., *Potere politico e segreto*, in MERLONI F. (cur.) *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 267 ss.;
- COSSUTTA M., *Questioni sull'informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2003;
- COSTANTINO F., *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012;
- COSTANTINO F., voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2015, 268 ss.;
- COSTANTINO F., *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in ROMANO A. (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, 242 ss.;
- COSTANTINO F., *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.;
- COSTANTINO F., *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei "big data"*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 43 ss.;
- COSTANZO P., *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in AA.VV. *Studi in onore di Victor Uckmar*, Vol. I, CEDAM, Padova, 1997, 291 ss.;
- COSTANZO P., voce *Internet (Diritto Pubblico)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg.\*, UTET, Torino, 2000, 347 ss.;
- COSTANZO P., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicativa in Italia?*, in *Dir. inf.*, n. 1/2011, 19 ss.;
- COZZOLINO G., *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.;
- CREPALDI G., *Il baratto amministrativo: sussidiarietà, collaborazione ed esigenze di risparmio*, in *Resp. civ. prev.*, n. 1/2018, 37 ss.;
- CROSETTI A., *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, UTET, Torino, 1989, 67 ss.;
- CROSETTI A., FRACCHIA F. (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002;

- CROSETTI A., VAIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, IV, Giappichelli, Torino, 2014;
- CROSETTI A., *Forme e modi di democrazia partecipativa nel governo del territorio*, in AA.VV. (cur.), *Studi in onore di Eugenio Piccola*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;
- CUORE T.S., *L'inchiesta amministrativa*, Officina Tipografica Cooperativa, Pistoia, 1916;
- CURTIN D., MENDES J., *Article 42 – Right of Access to Documents*, in PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publish., Londra, 2014, 1070 ss.
- D'ALBERTI M. et. al. (cur.), *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992, 126 ss.;
- D'ALBERTI M., *La visione e la voce: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss.;
- D'ALESSANDRO G., *Statuti e leggi statutarie nel nuovo ordinamento delle fonti statali e regionali*, in *Giur. it.*, n. 1/2009;
- D'ALTERIO E., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015;
- D'ALTERIO E., *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2018, 511 ss.;
- D'ANCONA S., *Trattamento e scambio di dati e documenti tra pubbliche amministrazioni, utilizzo delle nuove tecnologie e tutela della riservatezza tra diritto nazionale e diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3/2018, 587 ss.;
- D'ANGELO M., *L'istruttoria. Il codice del processo amministrativo*, in *Foro it.*, 2010, V, 215;
- D'ANGELOSANTE M., *La consistenza del modello dell'amministrazione "invisibile" nell'età della tecnificazione: dalla formazione delle decisioni alla responsabilità per le decisioni*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (cur.), *La tecnificazione*, in FERRARA L., D. SORACE (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2016, 155 ss.;
- D'ARIENZO M., *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proces. amm.*, 2015, 123 ss.;
- D'ATENA A., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. cost.*, 1998, 3332 ss.;

- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 13 ss.;
- D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, p. gen., II, 2003, Giuffrè, Milano, 1343 ss.;
- D'ELIA I., CIAMPI C., *L'informatica nella Pubblica Amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987;
- D'ELIA CIAMPI I., *L'informatica e le banche dati*, in CASSESE S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo II, II ed., Giuffrè, Milano, 2003, 1625 ss.;
- D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, 2/2011, 213 ss.;
- D'ORSOGNA M., *I controlli di efficienza*, in SCOCA F.G. (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, 533 ss.;
- DAGROSSA N.C., *Los veinticinco años de una introducción histórica global al derecho*, in *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, n. 31/2003, 427 ss.;
- DAVID D., *Lobbying, gruppi di interesse e regolazione amministrativa: alcuni segnali di cambiamento?*, in *federalismi.it*, n. 24/2017;
- DE CARIA R., *“Le mani sulla legge”: il lobbying tra free speech e democrazia*, Ledizioni, Milano, 2017;
- DE CESARIS A. L., *Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1991, 851 ss.;
- DE GIOVANNI E., *Commento sub art. 1*, in BOCCIA C., CONTESSA C., DE GIOVANNI E. (cur.), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018, 43 ss.;
- DE GREGORIO G., *Social network, contitolarità del trattamento e stabilimento: la dimensione costituzionale della tutela dei dati personali tra vecchie e prospettive passate e future*, in *Dir. Inf.*, n. 3/2018, 462 ss.;
- DE LUCA A., *ANPR: la nuova anagrafe*, in *Lo Stato Civile Italiano*, n. 10/2019, 37 ss.;
- DE MINICO G., *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012;
- DE MINICO G., *“Big Data” e la debole resistenza delle categorie giuridiche. “Privacy” e “lex mercatoria”*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2019, 89 ss.;
- DE MULDER R., VAN NOORTWIJK K., COMBRINK-KUITERS L., *Jurimetrics Please!*, in *European Journal of Law and Technology*, Vol 1, Issue 1, 2010, 136;

- DE PRETIS D., *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, CEDAM, Padova, 1995;
- DE ROSA M., NERI B., *Profili procedurali dell'accesso generalizzato*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 793 ss.;
- DE TOFFOL F., VALASTRO A., *Dizionario di democrazia partecipativa*, Regione Umbria, Perugia, 2012;
- DE TULLIO M.F., *La "privacy" e i "big data" verso una dimensione costituzionale collettiva*, *Pol. dir.*, 2016, 637 ss.;
- DEGLI ESPOSTI A., *Ispezioni e inchieste amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1993, 588 ss.;
- DEL VECCHIO A., SEVERINO P. (cur.), *Il contrasto alla corruzione nel diritto interno e nel diritto internazionale*, CEDAM, Padova, 2014;
- DELLA CANANEA G., FIORENTINO L. (cur.), *I mercati della pubblica amministrazione*, ed. Il Sole 24 Ore, Roma, 2005;
- DELLA CANANEA G., *Verso un codice dei controlli?*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2017, 753 ss.;
- DELMON J., *Public-Private Partnership Projects in Infrastructure: An Essential Guide for Policy Makers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011;
- DEMURO G., *Art. 114*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET, Torino, 2006, 2165 ss.;
- DEODATO C., *La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2017;
- DEODATO C., *La sussidiarietà come criterio di organizzazione di una società libera e orientata al bene comune*, in *Giust.Amm.it*, n. 4/2017, 5 ss.;
- DETTORI S., *Articolo 3-bis, Uso della telematica*, in PAOLANTONIO N., POLICE A. (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle legge n. 15/2005 e n.80/2005*, Giappichelli, Torino, 175 ss.;
- DI COCCO C., SARTOR G., *Temi di diritto dell'informatica*, Giappichelli, Torino, 2017;
- DI COSTANZO F., *PA Social. Viaggio nell'Italia della nuova comunicazione tra lavoro, servizi e innovazione*, Milano, 2017;
- DI GASPARE G., *Il dibattito tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2017;



- DI GIOVANNI L., *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 667 ss.;
- DI GIOVINE A., *La decretazione d'urgenza in Italia tra paradossi, ossimori e prospettive di riforma*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 111/1996, 5 ss.;
- DI MARIA R., NAPOLI C., PERTICI A., *Diritto delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2019;
- DI PIETRO S., *Il valore e i limiti del baratto amministrativo per il rilancio del "welfare" urbano*, in *GiustAmm.it*, n. 10/2018, 12 ss.;
- DI PORTO F., *La rivoluzione dei big data. Un'introduzione*, in *Conc. merc.*, 2016, 5 ss.;
- DINUCCI D., *Fragmented Future*, in *Print Magazine*, n. 4/1999, 32 (in [http://darcy.com/fragmented\\_future.pdf](http://darcy.com/fragmented_future.pdf)) (in <https://goo.gl/HAvqLR>);
- DIONIGI M., *Art. 22*, in PERFETTI L. R. (cur.), *Codice dei contatti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2017;
- DIOTALLEVI L., *Internet e social network tra "fisiologia" costituzionale e "patologia" applicativa*, in *Giur. mer.*, n. 12/2012, 2507B ss.;
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2014, 237 ss.;
- DJEFFAL C., *Normative Leitlinien Für Künstliche Intelligenz in Regierung und Verwaltung*, in MOHABBAT KAR R., THAPA B., PARYCEK P. (hrsg.), *(Un)Berechenbar? Algorithmen und Automatisierung in Staat und Gesellschaft*, Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT), Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Berlino, 2018, 493 ss.;
- DOGLIANI M., *Abuso della decretazione d'urgenza, interpreti e garanti della Costituzione*, in *Questione giustizia*, n. 7/1988, n. 1, 127 ss.;
- DUGATO M., *L'istruttoria*, in SANDULLI A. (cur.), *Diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2013 181 ss.;
- DUNI G., voce *Teleamministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1993, 1 ss.;
- DUNI G., *Il procedimento amministrativo tra la l. 7 agosto 1990 n. 241 ed introduzione dell'amministrazione telematica*, in *Foro amm.*, n. 1/1995, 226 ss.;
- DUNI G., *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Giuffrè, Milano, 2008;
- DUNI G., *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.;

- DURANTE F., *Pubblicità, trasparenza e FOLA: indicazioni operative*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 7 marzo 2018;
- DURANTE M., *Il futuro del Web: etica, diritto, decentramento. Dalla sussidiarietà digitale all'economia dell'informazione in rete*, Giappichelli, Torino, 2007;
- DURANTE M., PAGALLO U. (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012;
- DURET P., *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Giappichelli, Torino, 1996;
- DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004.
- E-GOVERNMENT ACADEMY, *e-Estonia – e-Governance in Practice*, e-Government Academy Edition, 2016, 2 ss.;
- ECO U., *Il nome della rosa*, Bompiani, Milano, 1980;
- EINAUDI L., *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, 2004;
- ERNITS M., *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (Diritti costituzionali, democrazia e stato di diritto)*, Tartu University Press, 2011;
- EXPERT GROUP ON FUTURE SKILLS NEEDS, *Digital transformation: assessing the impact of digitalisation on Ireland's workforce*, in [voced.edu.au](http://voced.edu.au), 2018.
- FAINI F., *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.;
- FAINI F., PIETROPAOLI S., *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017;
- FAINI F., *Social open government: l'utilizzo dei social media nell'amministrazione digitale e aperta*, in *Inf. e dir.*, 1-2/2017, 319 ss.;
- FAINI F., *Data Society. Governo dei dati e tutela dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2019;
- FALCON G.D. (cur.), *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano comunitario e comparato*, CEDAM, Padova, 2010, 189 ss.;
- FALCONE M., *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in PONTI B. (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016;
- FALCONE M., *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, 601 ss.;

- FANTIGROSSI U., *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, 2007, 277 ss.;
- FARO S., LETTIERI N., *Big Data: una lettura informatico-giuridica*, in LOMBARDI VALLAURI L. (cur.), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, I, CEDAM, Padova, 2016, 503 ss.;
- FERRARA R., voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, UTET, Torino, 1993, 468 ss.;
- FERRARA R., *L'accordo...e gli accordi di programma. Spunti sulla c.d. amministrazione consensuale*, in *Foro it.*, 2002, III, 136 ss.;
- FERRARA R., *Il procedimento amministrativo visto dal "terzo"*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, 1027 ss.;
- FERRARA R., *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 209 ss.;
- FIGORILLI F., *Il contraddittorio nel giudizio speciale sul diritto di accesso*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1995, 598 ss.;
- FIGORILLI F., *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo (dal processo al procedimento con pluralità di parti)*, ESI, Napoli, 1996;
- FILICE M., *I limiti dell'accesso civico generalizzato: tecniche e problemi applicativi*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 861 ss.;
- FINOCCHIARO G., DELFINI F. (cur.), *Diritto dell'informatica*, UTET, Torino, 2014;
- FIORIGLIO G., *Temi di informatica giuridica*, Aracne Editrice, Roma, 2003;
- FIORITTO A. (cur.), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, Torino, 2017;
- FLORES M., DE BERNARDI A., *Il Sessantotto*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- FLORIDI L., *Infosfera. Etica e filosofia nell'età dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2009;
- FLORIDI L., *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014;
- FLORIDI L. (ed), *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London, 2015;
- FLORIDI L., *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017;
- FLORIDIA A., *The Origins of the Deliberative Turn*, in BÄCHTIGER A., DRYZEK J.S., MANSBRIDGE J., WARREN M. (eds), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2018;

- FLORENTI E., *Computer e diritto. L'informatica giuridica nella società dell'informazione e della conoscenza*, Giuffrè, Milano, 2012;
- FOÀ S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2017, 65 ss.;
- FOERSTEL H.N., *Freedom of information and the right to know*, Greenwood press, Westport, Connecticut, 1999;
- FONDAZIONE PIETRO NENNI, *Il Ministero per la Costituente: l'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, La Nuova Italia, Scandicci, 1995;
- FONDERICO F., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1005 ss.;
- FORTI U., *I controlli dell'amministrazione comunale*, in ORLANDO V.E. (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, II, Milano, 1914;
- FORTI U., *Atto e procedimento amministrativo*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 1/1930, 349 ss.;
- FORTI U., "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in AA.VV., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, CEDAM, Padova, 1931;
- FRACCHIA F., *Analisi comparata della partecipazione procedimentale nell'ordinamento inglese ed in quello italiano*, in *Dir. e soc.*, 1997, 189 ss.;
- FRACCHIA F., *L'accordo sostitutivo. Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, CEDAM, Padova, 1998;
- FRACCHIA F., *Riti speciali a rilevanza endoprocedimentale*, Giappichelli, Torino, 2003;
- FRACCHIA F., *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 483 ss.;
- FRESCHI A. C., *Dall'e-Government verso l'e-Governance. C'è bisogno di e-Democracy*, in *Riv. ita. comunic. pubbl.*, n. 21/2004, 60 ss.;
- FREUD S., *Introduzione alla psicoanalisi. Tutte le lezioni*, a cura di R. Finelli e P. Vinci, Newton Compton Editori, Roma, 2010;
- FROSINI T.E., *Gruppo di pressione*, in M. AINIS (cur.), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma, 2000;
- FROSINI T.E., *Bibliografia degli scritti di Vittorio Frosini in tema d'informatica giuridica e diritto dell'informatica (1966-2001)*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 31 ss.;
- FROSINI T.E., *Vittorio Frosini al CNR e al CSM. Piccolo lessico familiare*, in *federalismi.it*, n. 15/2008;
- FROSINI T.E., *Internet e democrazia di massa*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2017, 657 ss.;

- FROSINI V., *La struttura del diritto*, Giuffrè, Milano, 1962;
- FROSINI V., *Cibernetica e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1966, 31 ss.;
- FROSINI V., *Il diritto artificiale. Note sui rapporti tra cibernetica e giurisprudenza*, in *Anales de la Catedra Francisco Suarez*, Universidad de Granada, n. 5-6/1966, 83 ss.;
- FROSINI V., *Umanesimo e tecnologia nella giurisprudenza*, in *Riv. internaz. fil. dir.*, XLIII, 1966, 451 ss.;
- FROSINI V., oltre a *La coscienza delle macchine*, in *Civiltà delle macchine*, n. 1/1967, 23 ss.;
- FROSINI V., *L'ideologia cibernetica*, in *Civiltà macchine*, n. 5/1967, 26 ss.;
- FROSINI V., *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968;
- FROSINI V., *La giuritecnica: problemi e proposte*, in *Inf. dir.*, 1/1975, 26 ss.;
- FROSINI V., *Il diritto dell'informatica negli anni Ottanta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1984, n. 390 ss.;
- FROSINI V., *Informatica, diritto e società*, Giuffrè, Milano, 1988;
- FROSINI V., voce *Telematica e Informatica giuridica*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 60 ss.;
- FROSINI V., *L'organizzazione informatica dello Stato e la libertà del cittadino*, in *Dir. inf.*, 1993, 599 ss.;
- FULLER E., *Oliver Wendell Holmes, Jr.*, in *Encyclopaedia Britannica*, marzo 2018 (in <https://goo.gl/NUxvzY>).
- GAGLIARDI B., *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1033 ss.;
- GAGLIARDI B., *Intervento nel procedimento amministrativo, giusto procedimento e tutela del contraddittorio*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 373 ss.;
- GALDIER P. (cur.), *Problemi giuridici dell'informatica nel mec*, Giuffrè, Milano, 1996, 129 ss.;
- GALETTA D.U., *Transparency and administrative governance in European Law*, in CHITI M.P. (cur.), *General principles of administrative action*, Bononia University Press, Bologna, 2006;
- GALETTA D.U., *Accesso civico e trasparenza della pubblica amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto legislativo n. 33/2013*, in *federalismi.it*, 2016;

- GALETTA D.U., *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2016, 1019 ss.;
- GALETTA D.U. E ALTRI, *Libro VI – Gestione delle informazioni amministrative*, in DELLA CANANEA G., GALETTA D.U., HOFMANN H.C.H., SCHNEIDER J.-P., ZILLER J. (cur.), *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;
- GALETTA D.U., *Trasparenza e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione: verso un moderno panottico di Bentham?*, in *Diritto e soc.*, n. 1/2017, 43 ss.;
- GALETTA D.U., *Access to Administrative Documents and to Public Sector Information in Italy*, BLAKE H.J., PERLINGEIRO R. (eds), *The Right to Access to Public Information: An International Comparative Legal Survey*, Springer, 2018, 343 ss.;
- GALETTA D.U., *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *federalismi.it*, n. 10/2018;
- GALETTA D.U., *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 663 ss.;
- GALLO C.E., *La partecipazione al procedimento*, in ALBERTI P., AZZARITI G., CANAVESIO G., GALLO C.E., GARRONE G.B., QUAGLIA M.A., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 1992;
- GALLO C.E., FOÀ S., voce *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 2000 (agg. cur. Da F. Pavoni), 1 ss.;
- GALLO C.E., *Manuale di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, 207 ss.;
- GALLO F., *La tutela dei diritti sociali e il principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2016, 647 ss.;
- GAMBACURTA S., FERRARO F., *Anticorruzione. Commento alla riforma. La legge 6 novembre 2012, n. 190 e i provvedimenti attuativi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013;
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi giuridici comparati*, in SACCO R. (dir.), *Trattato di diritto comparato*, UTET, Torino, 2011;
- GAMBINO A.M., STAZI A., *Diritto dell'informatica e della comunicazione*, Giappichelli, Torino, 2012;
- GAMBINO A.M., voce *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani – Diritto on line*, 2013 (in <https://goo.gl/FgZe1p>);

- GANDOMI A., HAIDER M., *Beyond the hype: Big data concepts, methods and analytics*, in *International Journal of Information Management*, n. 35/2015;
- GANZ J., REINSEL D., *Big data, bigger digital shadows and biggest growth in the Far East*, 1 dicembre 2012;
- GARDINI G., *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 875 ss.;
- GARDINI G., *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1/2017;
- GARDINI G., *Le regole dell'informazione. L'era della post-modernità*, Giappichelli, Torino, 2017;
- GARDINI G., *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *federalismi.it*, n. 19/2018;
- GARDINI G., MAGRI M. (cur.), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2019;
- GARRI F., *I controlli nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1998;
- GASPARI F., *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Il riutilizzo dei dati ipotecari e catastali*, Giappichelli, Torino, 2016;
- GEETAM TOMAR S. ET AL. (eds), *The Human Element of Big Data: Issues, Analytics, and Performance*, CRC Press, 2017;
- GENTILE L., *Roscellino di Compiègne ed il problema degli universali*, Itinerari, Lanciano, 1975;
- GIACHETTI D., *Il '68 in Italia: le idee, i movimenti, la politica*, BFS Edizioni, Pisa, 2018;
- GIANNACCARI A., *La storia dei Big Data tra riflessioni teoriche e primi casi applicativi*, in *Conc. merc.*, 2017, 307 ss.;
- GIANNANTONIO E., voce *Informatica giuridica*, in *Enc. giur. Treccani*, XVI, Roma, 1988; GIACHETTI D., *Oltre il '68. Prima, durante e dopo il movimento*, BFS Edizioni, Pisa, 1998;
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939;
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950;
- GIANNINI M.S., *L'attività amministrativa. Lezioni tenute durante l'anno accademico 1961-1962*, Jandi Sapi, Roma, 1962;
- GIANNINI M.S., *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 1 ss.;

- GIANNINI M.S. (cur.), *I Comuni*, in *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, Neri Pozza, Vicenza, 1967;
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, II, 813 ss.;
- GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.;
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Foro Amm.*, 1979, 2667 ss.;
- GIANNINI M.S., *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722 ss.;
- GIARDINI S., *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016, 403 ss.;
- GIARDINO E., *La pluralità della funzione amministrativa. L'esercizio del potere amministrativo nella crisi dell'unilateralità del provvedimento*, Giappichelli, Torino, 2012;
- GIGLIONI F., *Subsidiary cooperation: a new type of relationship between public and private bodies supported by the EU law*, in *Riv. it. Dir. pubbl. comun.*, n. 2/2010, 485 ss.;
- GILLIES J., CAILLIAU R., *How the Web Was Born: The Story of the World Wide Web*, Oxford Paperbacks, Oxford, 2000;
- GIORGIS A., *Art. 3, 2° co., Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, UTET, Torino, 2006, 89 ss.;
- GIORGIS A., *Il referendum abrogativo nella «democrazia critica»*, in GIORGIS A., GROSSO E., LUTHER J. (cur.), *Il Costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 476 ss.;
- GIOVAGNOLI A., *Sessantotto: la festa della contestazione*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 2018;
- GOETZ G., SCHOELL F., (rec.), *M. Terenti Varronis: De lingua latina. Quae supersunt. Accedunt grammaticorum Varronis librorum fragmenta*, Amsterdam, 1964;
- GORBALENYA A.E., BAKER S.C., BARIC R.S., et al., *The species Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus: classifying 2019-nCoV and naming it SARS-CoV-2*, in *Nat. Microbiol.* n. 5/2020, 536 ss. (in <https://www.nature.com/articles/s41564-020-0695-z>);
- GRAHAM P., *Web 2.0*, in <http://www.paulgraham.com>, novembre 2005 (in <http://www.paulgraham.com/web20.html>);
- GRASSO G., *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Giuffrè, Milano 2006;



- GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, 2003;
- GRECO G., GALETTA D.U., *Il procedimento amministrativo: l'iniziativa e l'istruttoria*, in CAFAGNO M., GALETTA D. U., GRECO G., RAMAJOLI M., SICA M., *Argomenti di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2017;
- GROPPI T., *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994;
- GROSSO E., *Riconoscimenti normativi "di fatto" alle Autorità Amministrative Indipendenti*, in DOGLIANI M. (cur.), *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 70 ss.;
- GUERRA M.P., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Giuffrè, Milano, 1996;
- GURIN J., *Open Data Now*, McGraw Hill Professional, New York, 2014.
- HASSELBLAD TORRES L., *Citizen sourcing in the public interest*, in *Knowledge Management for Development Journal*, 3(1)/2007, 134 ss.;
- HAYEK, VON F.A., *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Il saggiatore, Milano, 1986;
- HELLER N., *Estonia, the Digital Republic*, in *The New Yorker*, 18, 2 dicembre 2017;
- HILBERT M., LOPEZ P., *The word's technological capacity to communicate, store and compute information?*, in *International Journal of Communication*, 2012;
- HILL H., SCHLIESKY U. (hrsg), *Innovationen im und durch Recht. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystem II*, Nomos, Baden-Baden, 2010;
- HILL H. (hrsg), *E-Transformation. Veränderung der Verwaltung durch digitale Medien*, Nomos, Baden-Baden, 2014;
- HILL H., MARTINI M., WAGNER E. (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration: Die Digitale Verwaltung Neu Denken*, Nomos, Baden-Baden, 2014;
- HILL H., KUGELMANN D., MARTINI M. (hrsg.), *Digitalisierung in Rech, Politik und Verwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 2018;
- HOFFMAN P.S., *Lawtation in Legal Research: Some Indexing Problems*, in MULL, n. 1/1963, 16 ss.;
- IASELLI M. (cur.), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014;

- IBBA N., *L'utilizzo delle tecnologie informatiche nella p.a.: dai diritti del cittadino agli odierni aspetti patologici*, in MARONGIU D., DELGADO I.M. (cur.), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, in *Diritto e processo amministrativo – Quaderni*, 23, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2016, 230 ss.;
- IBM, *The Four V's of Big Data*, in *Ibm Studies*, 24 agosto 2012;
- IMARISIO L., *Difetto dei presupposti per la decretazione d'urgenza*, in DOGLIANI M. (cur.), *Il libro delle leggi strapaesato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, 95 ss.;
- ITALIA V., *Per l'autonomia degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007.
- JAIN A., *The 5 Vs of Big Data*, in *Watson Health Perspectives*, 17 settembre 2016;
- JEFFERIES M.C., S. ROWLINSON S. (eds), *New Forms of Procurements. PPP and Relational Contracting in the 21st Century*, Routledge, London-New York, 2016;
- JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING (CSSE), *Coronavirus COVID-19 Global Cases*, in <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. (Data di consultazione 23 marzo 2020);
- JORI M. (cur.), *Elementi di informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2006;
- JORI M.G., *Diritto, nuove tecnologie e comunicazione digitale*, Giuffrè, Milano, 2013;
- JOSEPH S., CASTAN M., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 590 ss..
- KAPLAN A. M., HAENLEIN M., *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, in *Business Horizons*, 2010 (53), 61 ss.;
- KARO E., DRECHSLER W., KATTEL R., STILLINGS C., *Introduction to the Special Issue: Public Administration, Technology and Innovation*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13, 1/2012 4 ss.;
- KELLERBAUER M., KLAMERT M., TOMKIN J. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2019;
- KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925;
- KELSEN H., *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Deuticke, Lipsia/Vienna, 1934;
- KELSEN H., *Reine Rechtslehre*, Verlag, Vienna, 1960;

- KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*. Saggio introduttivo e traduzione di Mario G. Losano, Einaudi, Torino, 1966;
- KELSEN H., *Dottrina generale dello Stato*, a cura di Joerg Luther ed Enrico Daly, Giuffrè, Milano, 2013;
- KITSING M., *Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia*, in *Policy and Internet*, Vol. 3, Issue 1, 2011, Article 5, 1 ss.;
- KIVIORG M., *Religion and Law in Estonia*, II ed., Wolters Kluwer, 2016, 12 ss.;
- KNAPP V., *O možnosti použití kybernetických metod v právu*, ČSAV, Praha, 1963, (trad. ita. *L'applicabilità della cibernetica al diritto*, Einaudi, Torino, 1978);
- KOTKA T., VARGAS ALVAREZ DEL CASTILLO C.I., KORJUS K., *Estonian e-Residency: Redefining the Nation-State in the Digital Era*, in *Cyber Studies Programme – University of Oxford*, Working Paper Series n. 3, Sept. 2015, 1 ss.;
- KRANENBORG H., VOERMANS W., *Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, European Law Publishing, Groningen, 2006;
- KRIMMER R., DUENAS-CID D., KRIVONOSOVA I., VINKEL P., KOITMAE A., *How Much Does an e-Vote Cost? Cost Comparison per Vote in Multichannel Elections in Estonia*, in KRIMMER R., VOLKAMER M., CORTIER V., GORÉ R., HAPSARA M, SERDÜLT U., DUENAS-CID D. (eds.), *Electronic Voting (Third International Joint Conference, E-Vote-ID 2018, Bregenz, Austria, October 2-5, 2018, Proceedings)*, Springer Nature, Switzerland, 2018, 117 ss.
- LABRIOLA S. (cur.), *Le Autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1999;
- LAFER C., *Mario Losano: sua contribuição para o estudo de Tobias Barreto*, in *Revista Brasileira de Filosofia*, n. 217/2005, 33 ss.;
- LAMBERTI L., *Definizioni e principi in materia di accesso*, in PAOLANTONIO N., POLICE A., ZITO A. (cur.), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 711 ss.;
- LAMBERTI L., *Premesse per uno studio in tema di decisioni amministrative*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>, 19 maggio 2012;

- LANEY D., *3D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity, and Variety*, in *Application Delivery Strategies*, Meta Group, 6 febbraio 2001, in <https://gtnr.it/39SmKL0>;
- LARICCIA S., voce *Telematica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXX, Roma, 1998;
- LATHROP D., RUMA L., *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly, Sebastopol, 2010;
- LAUD P. (ed.), *Information Security Technology for Applications* (16th Nordic Conference on Secure IT Systems, NordSec 2011, Tallinn, Estonia, 26-28 October 2011), Revised Selected Papers. Berlin, Springer, 2012;
- LAVERTU S., *Big Data and the mismeasure of public administration*, in *Public Administration Review*, 2016;
- LAZZARO A., *Trasparenza e prevenzione della attiva amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2017;
- LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 133 ss.;
- LEDDA F., *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro amm.*, 1997, II, 1273 ss.;
- LEE D., CYGANIAK R., DECKERUN S., *Open Data Ireland: Best Practice Handbook*, Insight Centre for Data Analytics, NUI Galway, 2014;
- LEHNER E., *"Fake news" e democrazia*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2019, 93 ss.;
- LEIBNIZ G., *Nova Methodus Discendae Docendaeque Iurisprudentiae*, 1667 (trad. ita. *Il nuovo metodo di apprendere ed insegnare la giurisprudenza*, a cura di De Iuliis C.M.L., Giuffrè, Milano, 2012);
- LEMIEUX V. L., TRAPNELL S.E., *Public Access to Information for Development - A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, 2016;
- LEONE C., *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3-4/2014, 867 ss.;
- LEVI C., *Il futuro ha un cuore antico*, Einaudi, Torino, 1956;
- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967;
- LEVI F., voce *Inchiesta amministrativa*, in *Noviss. Dig. it.*, III, 1967, 509 ss.;
- LEVI F., *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/ 1977, 1625;

- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2018, a cura di Cavallo Perin R. e Ferrara R.;
- LEVINSON N., *Wiener's Life*, in *Bulletin of the American Mathematical Society*, vol. 72 n. 1/1966;
- LICCIARDELLO S., *Informazione e servizi pubblici*, in *Serv. pubbl. app.*, 2005, 525 ss.;
- LIMONE D.A. (cur.), *Dalla giuritecnica all'informatica giuridica. Studi dedicati a Vittorio Frosini*, Giuffrè, Milano, 1995;
- LINDE S., *De Iano summo Romanorum deo*, Lundae, Berlin, 1891;
- LINDERS D., *From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 446 ss.;
- LOEVINGER L., *Jurimetrics – The Next Step Forward*, in *Minnesota Law Review*, n. 33/1949, 455 ss.;
- LOEVINGER L., *The Industrial Revolution in Law*, in *MULL*, n. 2/1960, 56 ss.;
- LOEVINGER L., *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in *Minnesota Law Review*, n. 46/1961, 255 ss.;
- LOEVINGER L., *Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law*, in *MULL*, n. 3/1962, 187 ss.;
- LOEVINGER L., *Jurimetrics: The Methodology of Legal Enquiry*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 28/1963, 5 ss.;
- LOIODICE A., voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971;
- LOMBARDI C., LULLO A., *Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa (evoluzione e stato dell'arte)*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2018;
- LOMBARDI R., *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Giuffrè, Milano, 2003;
- LONGOBARDI N., *Le autorità di regolazione dei mercati nel «tempo della crisi»*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 41 ss.;
- LOSANO M.G., *Cibernetica e diritto in Europa*, in *Il Ponte*, XXIII, 1967, 1589 ss.;
- LOSANO M.G., *Sistema e struttura nel diritto*, Giappichelli, Torino, 1968;
- LOSANO M.G., *Computers and the Theory of Law*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 3, 7 ss.;
- LOSANO M.G., *L'informatique juridique en Italie*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 6, 15 ss.;

- LOSANO M.G., *Gli studi di Giuscibernetica*, in R. TREVES (cur.), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto (1966-1967)*, Edizioni di Comunità, Milano 1968, 307 ss.;
- LOSANO M.G., *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969;
- LOSANO M.G., *L'informatica giuridica in Italia*, in *Il Ponte*, XXV, 1969, 600 ss.;
- LOSANO M.G., *La teoria di Marx ed Engels sul diritto e sullo stato* (Materiali per il seminario di filosofia del diritto, Università Statale di Milano. Anno Accademico 1968-69), Cooperativa Libreria Università Torinese, Torino 1969;
- LOSANO M.G., *Corso di informatica giuridica*, Cooperativa Universitaria Editrice Milanese, Milano, 1971;
- LOSANO M.G., *Il primo anno del Corso di Giuscibernetica dell'Università di Torino*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1/1971, 152 ss.;
- LOSANO M.G., voce *Giuscibernetica*, in *Novis. Dig. It.*, App. Vol. III, DIS-IMPO, UTET, Torino, 1982, 1077 ss.;
- LOSANO M.G., *Informatica per le scienze sociali. Corso di informatica giuridica*, Einaudi, Torino, 1985;
- LOSANO M.G., voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. priv. – Civ.*, XI, UTET, Torino, 1993, 417 ss.;
- LOSANO M.G., *I grandi sistemi giuridici*, Vol. I *Dalle origini alla Scuola storica*, Giuffrè, Milano, 2002;
- LOSANO M.G., *I grandi sistemi giuridici*, Vol. II, *Il Novecento*, Milano, 2002;
- LOSANO M.G., *I grandi sistemi giuridici*, Vol. III, *Dal Novecento alla postmodernità*, Giuffrè, Milano, 2002;
- LOSANO M.G., *Norberto Bobbio. Una biografia culturale*, Carocci, Roma, 2018;
- LUCCHETTI R., voce *Giochi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani della Scienza e della Tecnica*, 2007, (in [http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi\\_\(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi_(Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)));
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in CARLASSARE L. (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, CEDAM, Padova, 2004;
- LUCIANI M., *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. Corte Conti*, 3-4/2016, 459 ss.;
- LUCKE (VON) J., GROSSE K., *Open Government Collaboration. Opportunities and Challenges of Open Collaborating With and Within Government*, in GASCÓ-

- HERNANDEZ M. (cur.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, 2014, 189 ss.;
- LUPO N., *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata"*, in *Riv. Corte Conti*, 5-6/2012, 529 ss.;
- MACRÌ I., *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in *Azienditalia*, n. 1/2012, 7 ss.;
- MADDALENA M.L., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, *Foro amm.*, n. 10/2016, II, 2535 ss.;
- MAGGIOLINO M., *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in *Conc. merc.*, 2012, 765 ss.;
- MAGGIPINTO A., *Amministrazione digitale*, in DURANTE M., PAGALLO U. (cur.), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012, 227 ss.;
- MAINZER K., *Künstliche Intelligenz – Wann übernehmen die Maschinen?*, in *Technik im Fokus*, Springer, Heidelberg, 2016, 1 ss.;
- MAIOLI B., *Gli universali. Alle origini del problema*, Bulzoli, Roma, 1973;
- MAIOLI B., *Gli universali. Storia antologica del problema*, Bulzoli, Roma, 1974;
- MAMELI B., *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Giuffrè, Milano, 2003;
- MANCOSU G., *Trasparenza amministrativa e open data: un binomio in fase di rodaggio*, in *federalismi.it*, n. 17/2012;
- MANGANARO F., *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2009;
- MANGANARO F., *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2019, 743 ss.;
- MANN-KALLENBORN M., *Layers of a national digital information strategy in Germany*, in *Proceedings of the LATUL Conferences*, 2008;
- MANTELERO A., *Big data: i rischi della concentrazione del potere informativo digitale e gli strumenti di controllo*, in *Dir. inf.*, 2012, 13 ss.;
- MARAMA R., *La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/1989;
- MARASSO L., *Manuale dell'eGovernment*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005;

- MARCHIONATTI R., MORNATI F., *Principi di economia politica*, Giappichelli, Torino, 2010;
- MARENGHI G.M., *I confini del diritto alla partecipazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 955 ss.;
- MARONGIU D., *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Inform. Dir.*, 1-2/2008, 172 ss.;
- MARONGIU D., *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., TORCHIA L. (cur.), *La tecnificazione*, in FERRARA L., SORACE D., (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze University Press, Firenze, 2016, 77 ss.;
- MARTINES F., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.;
- MARTINES F., *Il lobbismo come possibile rimedio alla crisi del principio di rappresentanza democratica*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 583 ss.;
- MARTINI M., *Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung*, in *DÖV*, 2017, 443 ss.;
- MARTINI M., WIESNER C., *91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung – Quantensprung oder zu kurz gesprungen?*, in *ZG* 32/2017, 193 ss.;
- MARUSTE R., *Konstitutsionalism. Ning põhiõiguste ja – Vabaduste kaitse (Costituzionalismo. I diritti e le libertà fondamentali)*, Juura, 2004;
- MARZUOLI C., *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in PARISIO V. (cur.), *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1998;
- MASANI P.R., *Norbert Wiener. 1894-1964*, Birkhäuser Verlag, Basel-Boston-Berlin, 1990;
- MASUCCI A., *L'atto amministrativo informatico*, Jovene, Napoli, 1993;
- MASUCCI A., *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. pubbl.*, 3/2003, 991 ss.;
- MASUCCI A., voce *Informatica pubblica*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, 3115 ss.;
- MATTARELLA B.G., voce *Discrezionalità amministrativa*, in CASSESE S. (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 1993 ss.;
- MATTARELLA B.G., PELISSERO M. (cur.), *La legge anticorruzione: prevenzione e repressione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2013;



- MATTARELLA B.G., *Il contesto e gli obiettivi della riforma. Commento a l. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Gior. dir. amm.*, n. 5/2015, 621 ss.;
- MATTARELLA B.G., SAVINO M. (cur.), *L'accesso dei cittadini. Esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;
- MATTEI U., *Il modello di Common Law*, in PROCIDA MIRABELLI DI LAURO A. (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2014;
- MATTEUCCI N., *Sul Sessantotto: crisi del riformismo e insorgenza populistica nell'Italia degli anni Sessanta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008;
- MAYER-SCHONBERGER V., CUKIER K., *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Murray, 2013;
- MAZZA M., *La Costituzione dell'Estonia (1992)*, in GANINO M. (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Giappichelli, Torino, 2013, 47 ss.;
- MAZZAMUTO S., *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm.*, 1992, pp. 1571 ss.;
- MAZZAROLLI L., *L'autonomia delle università e delle accademie nella Costituzione italiana*, in *Dir. soc.*, 1981, 267 ss.;
- MAZZAROLLI L.A., *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, CEDAM, Padova, 1998;
- MCDONAGH M., *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 13, 1/2013, 25 ss.;
- MEIER A., *eDemocracy & eGovernment Stages of a Democratic Knowledge Society*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012;
- MENDEL T., *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, in *Comparative Media Law Journal*, n. 1/2003, 39 ss.;
- MERCADANTE G., *Le nuove sfide del diritto europeo nell'era dei "big data"*, in *Cib. dir.*, n. 1-2/2018, 21 ss.;
- MERLONI F., *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2002;
- MERLONI F. (cur.), *Introduzione all'eGovernment*, Giappichelli, Torino, 2005;
- MERLONI F. (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano 2008;
- MERLONI F., CAVALLO PERIN R. (cur.), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano, 2009;
- MERLONI F., VANDELLI L. (cur.), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010;

- MERUSI F., *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti locali*, in *Amministrare*, 1972, 11 ss.;
- MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016;
- MIELE G., *Alcune osservazioni sulla nozione di procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, n. 1/1933, 297 ss.;
- MIELE G., voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. it.*, VII, UTET, Torino, 1957, 686 ss.;
- MIGNONE C., *Note sul responsabile del procedimento amministrativo*, in *Quad. reg.*, 1991, 39 ss.;
- MIGNONE C., *Il giudizio di primo grado*, in particolare *Lo svolgimento del giudizio*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (cur.), *Diritto amministrativo*, II, Parte speciale e giustizia amministrativa, Monduzzi, Bologna, 2005, 587 ss.;
- MIHAJLOV I., ČERNYJ A.I., GILJAREVSKIJ R.S., *Osnovy informatiki*, Nauka, Moskva, 1968;
- MINERVA M., *L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione*, in *Amm. Cont. Stat. Ent. Loc.*, 1997, 45 ss.;
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE – COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione all'Assemblea Costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento Tipografico Fausto Failli, 1956, p. 142 (consultabile in <https://bit.ly/2KZmnF5>);
- MINNESOTA STATE LAW LIBRARY, *Profile of Lee Loewinger* (in <https://goo.gl/ZNde4b>);
- MODESTI G., “Open data” e “privacy”. *La creazione di un programma aziendale per governare il processo di gestione dei dati*, in *Quad. amm.*, 2-3/2016, 12 ss.;
- MODUGNO F., voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, 301 ss.;
- MODUGNO F., *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. e soc.*, 1978, 577 ss.;
- MOLASCHI V., *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;
- MOLITERNI A., *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 577 ss.;

- MONATERI P.G., SOMMA A., *Il modello di Civil Law*, in PROCIDA MIRABELLI DI LAURO A. (cur.), *Sistemi giuridici comparati* Giappichelli, Torino, 2016;
- MONTANARO R., *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in CROSETTI A., FRACCHIA F. (cur.), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, 111 ss.;
- MORBIDELLI G., *Il procedimento amministrativo*, in MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G. (cur.), *Diritto amministrativo*, I, Parte generale, Monduzzi, Bologna, 2005, 531 ss.;
- MORO P. (cur.), *Etica, informatica, diritto*, Milano, 2008;
- MORO VISCONTI R., *Valutazione dei big data e impatto su innovazione e digital branding*, in *Dir. ind.*, n. 1/2016, 46 ss.;
- MORTATI C., voce *Potere discrezionale*, in *Nuovo Dig. it.*, 1939, 79 ss.;
- MORTATI C., voce *Discrezionalità*, in *Nuovo Dig. it.*, 1959;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1969;
- MOSSBERGER K., TOLBERT C., *The effects of E-Government on trust and confidence in government*, in *Pub. Adm. Rev.*, 2003, 66 ss.;
- MURGESE G., *L'ANPR ad un momento di svolta*, in *Lo stato civile italiano*, n. 12/2017, 28 ss.;
- MUSSELLI L., *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 18 ss.;
- MUSTONEN J. (cur.), *The World's First Freedom of Information Act: Andres Chydenius' Legacy Today*, Kokkola, 2006;
- MUSUMECI T.S. (cur.), *La cultura ai privati: il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, CEDAM, Padova, 2012.
- NAM T., *Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0*, in *Government Information Quarterly*, 29(1)/2012, 12 ss.;
- NANNUCCI R. (cur.), *Lineamenti di informatica giuridica. Teorie, modelli, applicazioni*, ESI, Napoli, 2002;
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, Padova, 2001;
- NAPOLITANO G. (cur.), *Diritto amministrativo comparato*, Milano, 2007;
- NAPOLITANO G., ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2009;
- NARITS R., *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, *Juridica International*, VII/2002;

- NASH J., *Equilibrium Points in n-Person Games*, in *Proceedings of the National Academy of Science*, n. 36/1950, 48 ss.;
- NASH J., *Non-cooperative Games*, in *Annals of Mathematics Journal*, n. 54/1951, 286 ss.;
- NASH J., *Two-Person Cooperative Games*, in *Econometrica*, n. 21/1953, 128 ss.;
- NATALINI A., VESPERINI G. (cur.), *Il Big Bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, 2015;
- NAZZARO A.C., *L'utilizzo dei Big data e i problemi di tutela della persona*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4/2018, 1239 ss.;
- NEUMMANN VON J., O. MORGENSTERN, *Theory of Games and Economic Behavior*, in *Princeton University Press*, Princeton, 1943;
- NICCOLAI S., *Il governo degli interessi indipendenti. Struttura e attribuzioni degli organismi con qualificazione di tecnicità e indipendenza nell'ordinamento italiano*, Pisa, 1994, 72 ss.;
- NIGRO M., *Le norme-principio della Costituzione e la discrezionalità amministrativa*, in *Foro it.*, 1951, I, III, c. 28;
- NIGRO M., *Il giudice amministrativo "signore della prova"*, in *Foro it.*, 1967;
- NIGRO M., *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.;
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, 223 ss.;
- NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/1989, 5 ss., anche in TRIMARCHI F. (cur.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione. Atti del convegno Messina-Taormina, 25-26 febbraio 1988*, Milano, Giuffrè, 1990, 2049 ss.;
- NIGRO M., *Scritti giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1996;
- NINATTI S., *Commento Art. 42*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, 780 ss.;
- NIXON P.G., KOUTRAKOU V.N., RAWAL R. (eds.), *Understanding E-Government in Europe: Issues and challenges*, Routledge, Londra-New York, 2010.

- O'DONNELL O., BOYLE R, TIMONEN V., *Transformational aspects of e-Government in Ireland: Issues to be addressed*, in *Electronic Journal of e-Government*, Vol. 1, Issue 1, 2003, 22 ss.;
- O'REILLY T., *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*, in <http://www.oreilly.com>, 30 settembre 2005 (in <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>);
- OBAMA B., *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, in <https://obamawhitehouse.archives.gov/>, January 21<sup>st</sup>, 2009 (in <https://goo.gl/BU4mvW>);
- OCCHIENA M., *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2002;
- OCCHIENA M., *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, pp. 905 ss.;
- OCCHIENA M., *Accesso agli atti amministrativi*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 57 ss.;
- OCCHIENA M., *I principi di pubblicità e trasparenza*, in RENNA M., SAIFFA F. (cur.), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, 141 ss.;
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, *Open Government Partnership Global Report: Democracy Beyond the Ballot Box*, I ed., maggio 2019;
- OREFICE M., *Gli open data tra principio e azione: lo stato di avanzamento*, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 25 maggio 2015;
- OROFINO M., *L'inquadramento costituzionale del web 2.0: da nuovo mezzo per la libertà di espressione a presupposto per l'esercizio di una pluralità di diritti costituzionali*, in AA.VV., *Da Internet ai Social Network. Il diritto di ricevere e comunicare informazioni e idee*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013, 33 ss.;
- ORSONI G., D'ORLANDO E., *Nuove prospettive nell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 593 ss.;
- ORTOLEVA P., *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Editori Riuniti, Roma, 1988;
- OTRANTO P., *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci Editore, Bari, 2015;
- OTTAVIANO V., *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, XXII, 340 ss.

- PAGALLO U., *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014;
- PAGALLO U., *Intelligenza Artificiale e diritto. Linee guida per un oculato intervento normativo*, in *Sistemi intelligenti*, n. 3/2017;
- PAGANO R., *Informatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1986;
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001;
- PAGNANELLI V., *Accesso, accessibilità, "Open Data". Il modello italiano di "Open Data" pubblico nel contesto europeo*, in *Giorn. st. cost.*, 31/2016, 205 ss.;
- PALAZZOLO N. (cur.), *L'informatica giuridica oggi*, ESI, Napoli, 2007;
- PANNOCCHIA I., *Azione amministrativa ed innovazioni tecnologiche*, in MASSERA A. (cur.), *La riforma della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, in *astrid-online*, 2005, 24 ss.;
- PAPA A., *Espressione e diffusione del pensiero in internet. Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Giappichelli, Torino, 2009;
- PARRI F., *IL C.N.L. e la guerra partigiana*, in PERMOLI P. (cur.), *Lezioni sull'antifascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1960;
- PASCUZZI G. (cur.), *Il diritto dell'era digitale*, Il Mulino, Bologna, 2016;
- PASTORI G., *Il diritto d'accesso ai documenti amministrativi in Italia*, in *Amministrare*, 1/1986 147 ss.;
- PATRITO P., PAVONI F., *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in *Dir. inf.*, n. 1/2012 87 ss.;
- PATRONI GRIFFI F., *Il procedimento amministrativo di ieri, oggi e domani*, in *federalismi.it*, n. 5/2015;
- PATRONI GRIFFI F., *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, n. 8/2013;
- PAUL J., *Foundation of American Realism*, in *West Virginia Law Review*, vol. 60, n. 1/1957, 37 ss.;
- PAZÈ V., *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in MANGINI M. (cur.), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Progedit, Bari, 2013, 75 ss.;
- PECES-BARBA G., DE LUCAS J. (cur.), *El Derecho en Red. Estudios en Homenaje al Profesor Mario G. Losano*, Dykinson, Madrid, 2006;
- PELED R., RABIN Y., *The Constitutional Right to Information*, in *Columbia Human Rights Law Review*, n. 42/2011, 357 ss.;

- PELI S., *Storia della Resistenza in Italia*, Einaudi, Torino, 2006;
- PENNACINI A. (cur.), *Marcus Fabius Quintilianus: Institutio Oratoria*, Einaudi, Torino, 2001;
- PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, n. 5/2019;
- PEPIN R.E., *Scorn for the World: Bernard of Cluny's De Contemptu Mundi. The Latin Text with English Translation and an Introduction*, Collegues Press, East Lansing, Michigan, 1991;
- PEREZ R., *L'istruzione nel procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 623 ss.;
- PERFETTI L.R., *Procedimento amministrativo e partecipazione. Report annuale 2011, Italia*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com);
- PERINI M.G., *Osservazioni sull'accertamento costitutivo nel diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1953;
- PERRUCCI A., *Dai "Big Data" all'ecosistema digitale. Dinamiche tecnologiche e di mercato e ruolo delle politiche pubbliche*, in *Anal. giur. dell'econ.*, n. 1/2019, 61 ss.;
- PERUGINELLI G., RAGONA M. (cur.), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, ESI, Napoli, 2014;
- PESCE P., *Riflessioni sull'e-government in Italia e nella prospettiva europea*, in *federalismi.it*, 2007;
- PESCE G., *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018;
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano. Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Voll. I e II, Neri Pozza, Vicenza, 1962;
- PETRILLO P.L., *L'irresistibile (ed impossibile) regolamentazione delle lobbies in Italia*, in *Analisi Giur. dell'Economia*, 2/2013;
- PIAZZA I., *L'organizzazione dell'accesso generalizzato: dal sistema di governance all'attuazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 645 ss.;
- PICA G., voce *Informatica giuridica*, in *Dig. disc. Priv. – Civ.*, Agg., UTET, Torino, 2003, 785 ss.;
- PINESCHI L. (cur.), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano, 2015, 78 ss.;
- PIRAINO S., *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, Giuffrè, Milano, 1990;

- PIRAINO S., *La trasparenza dell'azione amministrativa: diafanità di un concetto*, in *Nuov. Rass. leg. dott. giur.*, 1991, 263 ss.;
- PIRAS A., voce *Discrezionalità*, in *Enc. dir.*, XIII, 1963, 7 ss.;
- PIRAS P., *Servizi pubblici e nuove tecnologie*, in *Dir. inf.*, 2006, 93 ss.;
- PISANO P., GILLONE A., *DAF e open data: le Pubbliche Amministrazioni raccontano le loro esperienze – Comune di Torino*, in BODINO M.C., ERCOLANI A., PIUNNO S., RUGGIERO G., *Data & Analytics Framework (DAF) e open data: a che punto siamo. Lo stato dell'arte per gli open data in Italia, verso una "Piattaforma Digitale Nazionale Dati*, in *medium.com*, 21 dicembre 2018 (in <https://bit.ly/3bjDyet>);
- PISTARINI W., *Fabrizio De André. Il libro del mondo. Le storie dietro le canzoni*, Giunti Editore, Firenze, 2018;
- PIVA P., *Commento Art. 41*, in MASTROIANNI R., POLLICINO O., ALLEGREZZA S., PAPPALARDO F., RAZZOLINI O. (cur.), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, 753 ss.;
- PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè, Milano, 2015;
- PIZZETTI F., *Fake news e allarme sociale: responsabilità, non censura*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 48 ss.;
- PIZZETTI F., *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 2/2019;
- POGGI A., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001;
- POLICE A., *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte Conti*, 1-2/2018, 596 ss.;
- POLLICINO O., RESTA F., *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in *Dir. Inf.*, n. 1/2019, 110 ss.;
- POLLIFRONI M., *Processi e modelli di e-government ed e-governance applicati all'azienda pubblica*, Giuffrè, Milano, 2003;
- PONTI B., *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 817 e ss.;
- PONTI B., *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in MERLONI F. (cur.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2008, 405 ss.;



- PONTI B., *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008;
- PONTI B., “Open-data” and Trasparenza: a Paradigm Shift, in TISCORNIA D. (cur.), “Open-data” e riutilizzo dei dati pubblici, in *Inform. Dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.;
- PONTI B. (cur.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013;
- PONTI B. (cur.), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016;
- POPOLI A.R., *Social network e concreta protezione dei dati sensibili: luci ed ombre di una difficile convivenza*, in *Dir. inf.*, n. 6/2014, 981 ss.;
- PORPORATO A., Il “nuovo” accesso civico “generalizzato” introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento, in *federalismi.it*, n. 12/2017;
- PORRATO R., *Informazione ambientale e trasparenza: due discipline a confronto*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2016;
- PORTALURI P.L., *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2015, 147 ss.;
- POTOTSCHNIG U., *Controlli e principi costituzionali sulla Pubblica Amministrazione*, in *Quad. reg.*, 1984, 1247 ss.;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELL’AMMINISTRAZIONE, *La legge generale sulla pubblica amministrazione; l’organizzazione amministrativa dello Stato; l’organizzazione amministrativa degli enti pubblici; la giustizia amministrativa*, Roma, 1948;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione, 1948-1953*, Vol. III, Roma;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Le proposte della Commissione per la delegificazione*, in *Foro it.*, Vol. 109, n. 3/1986, 113 ss.;
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE, *COVID-19 Italia – Monitoraggio della situazione*, 2020, in <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1> (in <https://bit.ly/39eBbIh>);
- PREVIATO A., *Dalla Relazione sull’E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull’E-Government: l’auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 20 novembre 2018;
- PROTTO M., *Il rapporto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2008;

- PUBUSA A., *L'attività amministrativa in trasformazione. Studi sulla l. 7 agosto 1990, n. 241*, Giappichelli, Torino, 1993;
- PUBUSA F., *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2/2005, 349 ss.;
- PUBUSA F., *Il nuovo diritto d'accesso (seconda parte)*, in *Dir. econ.*, 3/2005, 565 ss.;
- PUBUSA F., *Il nuovo diritto d'accesso (terza parte)*, in *Dir. econ.*, 4/2005, 809 ss.;
- PUGLIATTI S., *Conoscenza e diritto*, Giuffrè, Milano, 1961;
- PUGLIATTI S., voce *Conoscenza*, in *Enc. dir.*, IX, 1961;
- PUGLIESE F.P., *Il procedimento amministrativo tra autorità e "contrattazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1469 ss.
- RAGONE M., *I dati aperti: l'innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in *Riv. infort. malat. prof.*, n. 3/2012, 803 ss.;
- RAMAJOLI M., *Lo statuto del provvedimento amministrativo a vent'anni dall'approvazione della legge n. 241/1990, ovvero del nesso di strumentalità triangolare tra procedimento, atto e processo*, in *Dir. amm. proc.*, 2010, 459 ss.;
- RANDO G., *Commento sub articolo 23*, in FERRARI F.G., MORBIDELLI G., (cur.), *Codice dei contratti pubblici. Il D.L.vo 18 aprile 2016, n. 50 commentato articolo per articolo*, La Tribuna, Milano, 2017, 156 ss.;
- RANELLETTI O., *Le inchieste amministrative secondo il nostro diritto pubblico vigente*, in *Arch. Dir. pubbl.*, I, 1902, 166 ss.;
- RANELLETTI O., AMORTH A., *Procedimento amministrativo*, in *Nuovo dig. it.*, X, 1939;
- RAVAZZI S., *Quando i cittadini decidono*, in *Riv. ita. pol. pubbl.*, 2006, 61 ss.;
- RAZZANTE R., *Lobbies e trasparenza: una regolamentazione possibile? Ipotesi di un modello italiano aperto all'Europa*, in *Problemi dell'informazione*, n. 3/2003, p. 383 ss.;
- RAZZANTE R. (cur.), *La nuova regolamentazione anticorruzione*, Giappichelli, Torino, 2015;
- REINSALU K., *The implementation of Internet democracy in Estonian Local Government*, Tartu University Press, Tartu, 2008;
- RENNA M., *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. amm.*, 2000, 505 ss.;
- RENNA M., *Obblighi procedurali e responsabilità dell'Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, 557 ss.;

- RENNA M., VACCARI S., *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *giustamm.it*, 1/2019;
- REVELLI M., *Movimenti sociali e spazio politico*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, Istituzioni, movimenti, culture, Einaudi, Torino, 1995, 385 ss.;
- REZZANI A., *Big data. Architettura, tecnologie e metodi per l'utilizzo di grandi basi di dati*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013;
- RICCÒ B., voce *Legge di Moore*, in *Enc. Treccani - Enciclopedia della Scienza e della Tecnica*, 2008 (in <https://goo.gl/XvZE5T>);
- RICCOBONO F. (cur.), *Vittorio Frosini. La coscienza giuridica: ritratti e ricordi*, Giappichelli, Torino, 2001;
- RICCOBONO F., *Ricordo di Vittorio Frosini*, in *Inf. e dir.*, 2/2001, 24 ss.;
- RICOLFI M., VAN EECHOU M., MORANDO F., TZIAVOSZ P., FERRAO L., *The "Licensing" of Public Sector Information*, in *Inf. dir.*, 2011, fasc. 1-2, 129 ss.;
- RIGANTI E., (trad. e comm.), *Varrone: De lingua latina*, Pàtron, Bologna, 1978;
- RIMOLI F., *La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2016, pp. 505 ss.;
- RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (cur.), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999;
- RITZER G., JURGENSON N., *Production, Consumption, Prosumption: The Nature of Capitalism in the Age of the Digital "Prosumer"*, in *Journal of Consumer Culture*, vol. 10/2010, n. 1;
- RIVA G., *I social network*, Il Mulino, Bologna, 2010;
- RIVA G., *I social network*, in DURANTE M., PAGALLO U. (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, UTET, Torino, 2012, 467 ss.;
- RODRIGUEZ S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- ROGGE N., AGASISTI T., DE WITTE K., *Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency*, in *Public Policy and Administration*, 2017;
- ROHERSSEN G., *Il giusto procedimento nel quadro dei principi costituzionali*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1989, 61 ss.;
- ROLLA G., GROPPI T., *L'ordinamento dei comuni e delle province*, II. ed., Giuffrè, Milano, 2000;

- ROMAGNOLI U., *Art. 3, II° comma*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli-Soc. Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 162 ss.;
- ROMANO A., *Potere amministrativo e situazioni giuridiche soggettive*, in CONTIERI A., FRANCARIO F., IMMORDINO M., ZITO A. (cur.), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, 408 ss.;
- ROMANO A. (cur.), *L'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016;
- ROMANO S., *Corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Padova, 1930;
- ROMANO TASSONE A., *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1987;
- ROMANO TASSONE A., *Considerazioni in tema di diritto d'accesso*, in *Scritti per E. Silvestri*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 442 ss.;
- ROMANO TASSONE A., *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 315 ss.;
- ROMEO F., *Lezioni di logica ed informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2012;
- ROSSA S., voce *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Banca Dati Ipertestuale, UTET - Wolters Kluwer, Torino, 2018, pp. 1-24;
- ROSSA S., *Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*, in *Dir. econ.*, n. 2/2019, 543 ss.;
- ROSSA S., *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, in *Dir. inf.*, n. 4-5/2019, 1121 ss.;
- ROSSA S., *L'impiego dei social network nella pubblica amministrazione: Quid iuris?*, in *Riv. diritto dei media*, n. 1/2020, 201 ss.;
- ROSSA S., *Società, diritti e tecnologia. Brevi riflessioni sul rapporto mezzo-fine e sul ruolo dei diritti fondamentali in una prospettiva storico-giusletteraria partendo da un'esperienza bavarese*, in LOMBARDI R., PROVERA A. (cur.), *Io perpetratore, io vittima. Una prospettiva giusletteraria*, Giappichelli, Torino, 2020, 103 ss.;
- ROSSA S., *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIĆ, S. ŽIKOVIĆ, M. TOMLIJANOVIĆ (eds), *Smart Governments, Regions and Cities, Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019*, 2020, 207 ss.;

- ROSSA S., CELESTE E., *A colpi di tweet: social network, pubblica amministrazione e politica*, in *Istit. Fed.*, n. 1/2020 (in corso di pubblicazione);
- ROSSATO A., *Open data: origini e prospettive*, in PRADI A., ROSSATO A., *I beni comuni digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014;
- ROSSI P., *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 2/2018;
- RUSSANO R. (cur.), *Vittorio Frosini. Bibliografia degli scritti (1941-1993)*, Giuffrè, Milano, 1994.
- C. SERENI LUCARELLI, *La regolazione del lobbying come forma di prevenzione alla corruzione: il potenziale ruolo dell'Anac*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2018, 605 ss.;
- SACCHI G., voce *Funzionario e funzione*, in *Enc. giur. it.*, VI, 1916, 762 ss.;
- SACCO R., *Lingua e diritto*, in *Ars Interpretandi*, 2000;
- SAITTA N., voce *Inchiesta amministrativa*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 980 ss.;
- SALA F.A., *Introduzione ad un esperimento di ricerca automatica dell'informazione giuridica*, in *Rolandino: Monitore del Notariato*, LXXXII, 1962, 1 ss.;
- SALVADORI M.L., *Luigi Einaudi, riflessioni sul cammino di un grande italiano*, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2009;
- SALVADORI M., *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Legal Framework and Regional Policies*, 2011, 1 ss.;
- SANDULLI A., *Il procedimento*, in CASSESE S. (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Giuffrè, Milano, 2003, 1083 ss.;
- SANDULLI A., *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 494 ss.;
- SANDULLI A., *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, pp. 669 ss.;
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1940;
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959;
- SANDULLI A.M., voce *Procedimento*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, 1967, 1021 ss.;
- SANDULLI A.M., *L'autonomia delle università statali*, in *Scritti Giuridici*, vol. IV, Jovene, Napoli, 1994, 441 ss.;
- SANDULLI M.A., *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, 2000, agg., IV, pp. 1 ss.;
- SANDULLI M.A. (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011;

- SANDULLI M.A. (cur.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2019;
- SARTOR G., *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Giappichelli, Torino, 2016;
- SARTORI L., *Open Government; What Else?*, in *Ist. del fed.*, n. 3-4/2013, 753 ss.;
- SATTA F., *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.;
- SAVINO M., *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, OECD-Sigma, 2010;
- SAVINO M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2013, 795 ss.;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 641 ss.;
- SAVINO M., *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, 593 ss.;
- SAVINO M., *Il FOIA italiano e i suoi critici: un dibattito scientifico meno platonico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 452 ss.;
- SCHABAS W.A. (cur.), *The Universal Declaration of Human Rights. The Travaux Préparatoires*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013;
- SCHUBERT G., *Judicial Attitudes and Voting Behavior: The 1961 Term of the United States Supreme Court*, in *Law and Contemporary Problems*, Vol. 28, No. 1, *Jurimetrics* (Winter, 1963), 100 ss.;
- SCIACCHITANO F., *Disciplina e utilizzo degli "Open Data" in Italia*, in *Riv. dir. media*, 1/2018, 281 ss.;
- SCIARRA S., SIMITIS S., TREU T., WEISS M., *Spiros Simitis giurista europeo*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, n. 110/2006, 301 ss.;
- SCOCA F.G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1046 ss.;
- SCOCA F.G., *Autorità e consenso*, in *Atti del XLVII Convegno di Studi "Autorità e consenso nell'attività amministrativa"*, Varenna-Villa Monastero, 20-22 settembre 2001, Giuffrè, Milano, 2002, 32 ss.;
- SEDLEY S., *Information as a Human Right*, in BEATSON J., CRIPPS Y. (cur.), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, Oxford University Press, 2000;
- SEGAL I.E., *Norbert Wiener, 1894 – 1964. A Biographical Memoir*, National Academy of Sciences, National Academy Press, Washington DC, 1992;

- SECRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (cur.), *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV, Roma, 1970, (consultabile all'indirizzo <https://bit.ly/2L1v0jb>);
- SENATO DELLA REPUBBLICA, SETTORE ORIENTAMENTO E INFORMAZIONI BIBLIOGRAFICHE (cur.), *Il Ministero per la Costituente*, in *MinervaWeb – Bimestrale della biblioteca 'Giovanni Spadolini'*, n. 3/2011 (in <https://bit.ly/2KXtGwU>);
- SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, *Legislatura XVII – Dossier n. 149*, 2013, in [www.senato.it](http://www.senato.it) (<https://bit.ly/30C2CZR>);
- SERRA T., *Contributo ad uno studio sulla istruttoria del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991;
- SEVERI F.S., voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII, UTET, Torino, 1991, 69 ss.;
- SGUEO G., *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2016, 114 ss.;
- SGUEO G., *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in NATALINI A., VESPERINI G. (cur.), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015, 163 ss.;
- SGUEO G., *La comunicazione di un Ministro attraverso un social network integra gli estremi di un atto amministrativo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/2015, 523 ss.;
- SHAPIRO I., *Enough of Deliberation: Politics Is about Interests and Power*, in MACEDO S. (ed), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999;
- SIDERIS S.B., KARADASIADOU Z., YIALOURIS C.P., ZORKADIS V. (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014;
- SILVESTRO C., *Trasparenza e Riforma Brunetta*, in *Foro amm. – TAR*, n. 2/2011, 706 ss.;
- SIMITIS S., *Informationskrise des Rechts und Datenverarbeitung*, C.F. Müller, Karlsruhe, 1970, trad. ita. *Crisi dell'informazione giuridica ed elaborazione elettronica dei dati*, Giuffrè, Milano, 1977;
- SIMONATI A., *L'accesso amministrativo e la tutela della riservatezza*, in *Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche*, Università degli Studi di Trento, 2002;

- SIMONATI A., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: tra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2016, 267 ss.;
- SORACE D., *Accordi amministrativi e accertamenti con adesione*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 140 ss.;
- SORACE D., FERRARA L., CIVITARESE MATEUCCI S., TORCHIA L. (cur.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017;
- SORICELLI G., *Il responsabile del procedimento*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009;
- SPASIANO M., *La partecipazione al procedimento amministrativo quale fonte di legittimazione all'esercizio del potere: un'ipotesi ricostruttiva*, in *Dir. amm.*, 2002, 283 ss.;
- SPASIANO M., *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, in CHITI M.P., PALMA G. (cur.), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2009, 154 ss.;
- SPASIANO M., *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in SANDULLI M.A. (cur.), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 83 ss.;
- STADERINI F., CARETTI P., MILAZZO P., *Diritto degli enti locali*, CEDAM-Wolters Kluwer, Padova, 2019;
- STEINBUCH K., *Informatik: Automatische Informationsverarbeitung*, SEG-Nachrichten, Berlin, 1957;
- STERPA A., *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56. Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, c.d. legge Delrio*, Jovene, Napoli 2014;
- STEVENSON R.L., *Treasure Island, or the Mutiny of the Hispaniola*, in *Young Folks*, 1881-1882;
- STEVENSON R.L., *Treasure Island*, Cassell and Company, Londra, 1883;
- STEVENSON R.L., *L'isola del tesoro*, trad. di Angiolo Silvio Novaro, Mondadori, Milano, 1932;
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992;
- STRADELLA E., *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *Riv. dir. media*, n. 1/2019, 74 ss.;
- STROUSE D., *In Appreciation of Lee Loewinger*, in *Jurimetrics*, n. 44/2004, 401 ss.



- SUCCIO R., *Il Principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e la Corte costituzionale: un primo (complesso) approccio*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 715 ss.;
- SUNSTEIN R., *#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media*, Princeton University Press, Princeton, 2017.
- TADDEI ELMI G. (cur.), *Corso di informatica giuridica*, Edizioni Simone, Napoli, 2016;
- TALAMO S., DI COSTANZO F., CRUDELE R. (cur.), *Social media e PA, dalla formazione ai consigli per l'uso – Il primo libro “in progress” della nuova comunicazione pubblica*, Ministero per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, Formez PA in collaborazione con PA Social, II ed., gennaio 2018;
- TAMMELL K., *Creating Shared Service Centers for Public Sector Accounting: The Case of Estonia*, Tallinn University of Technology Press, 2017, 4 ss.;
- TANDA P., *Trasparenza (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. \*\*\*, L-Z, UTET, Torino, 2008, 884 ss.;
- TARASCO A.L., *Il talento sotterrato. Il patrimonio culturale tra valorizzazione ed equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6/2018, pp. 477 ss.;
- TARCHI R., *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in COLAPIETRO C. (cur.), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 141 ss.;
- TARELLO G., *Il realismo giuridico americano*, Giuffrè, Milano, 1962;
- TARULLO S., *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008;
- TARULLO S., *Il “baratto amministrativo” nel nuovo Codice dei contratti pubblici: le pubbliche amministrazioni alla prova del partenariato civico*, in *Riv. trim. app.*, n. 2/2016, 347 ss.;
- TENORE V., *L'ispezione amministrativa e il suo procedimento*, Giuffrè, Milano, 1999;
- THOMPSON D.F., *Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science*, in *Annual Review of Political Science*, 11(1)2018, 497 ss.;
- TITOMANLIO R., *Considerazioni introduttive sul Sistema Pubblico per la Gestione dell'Identità Digitale (SPID)*, in *GiustAmm.it*, fasc. 3/2015;
- TOMA G.D., *La discrezionalità dell'azione amministrativa in ambito tributario*, CEDAM, Padova, 2012;
- TOMEI R., *L'inchiesta amministrativa*, Giappichelli, Torino, 1993;

- TOMEI R., SCIANCALEPORE V.D., voce *Sponsorizzazione (contratto di)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Vol. Aggiornamento \*\*\* L-Z, UTET, Torino, 2008, pp. 827 ss.;
- TOMMASI C., *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *federalismi.it*, n. 5/2018;
- TONDI DELLA MURA V., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al codice del terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, 23 ss.;
- TORANO V., *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, n. 4/2013, 789 ss.;
- TORCHIA L., *L'attività amministrativa fra diritto privato e diritto amministrativo, nazionale ed europeo*, in *Quaderni Spisa*, 2007;
- TORCHIA L., *Diritto amministrativo, potere pubblico e società nel terzo millennio o della legittimazione inversa*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Giuffrè, Milano, 2008;
- TRAUNER G., *Le government électronique: le techniques d'information et de communication dans l'administration publique*, IISA, Bruxelles, 2002;
- TRAVI A., *Interessi procedimentali e "pretese partecipative": un dibattito aperto. (A proposito di due contributi di Duret e di Zito)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 543 ss.;
- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018, 261 ss.;
- TRAVOSTINO M., *Le licenze Creative Commons*, in DURANTE M., PAGALLO U. (cur.), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, UTET, Torino, 2012, 201 ss.;
- TREMOLADA L., *Quanto vale il mercato europeo dei dati? L'economia crescerà del 15%*, in *Il Sole 24 Ore - Info Data*, 4 maggio 2017, in <https://bit.ly/2Tz6fOD>;
- TRESCA M., *I primi passi dell'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Riv. dir. media*, n. 3/2018, 240 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 238 ss.;
- TRIMARCHI F., *La partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, n. 39/1970, 9 ss.;
- TRIMARCHI M., *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 3-4/2017, pp. 623 ss.;
- TRISCORNIA D. (cur.), *"Open data" e riuso dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 305 ss.;

- TROJANI F., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017;
- TROPEA G., *La discrezionalità amministrativa tra semplificazioni e liberalizzazioni, anche alla luce della legge n. 124/2015*, in *Dir. amm.*, n. 1/2016, 107 ss.;
- TUBERTINI C., *Piani di prevenzione della corruzione e organizzazione amministrativa*, in *JusOnline*, 2016, 135 ss.;
- TUCKER A.W., *A two-person dilemma* (unpublished notes, 1950);
- TUCKER A.W., *The mathematics of Tucker: a sampler*, in *Two-Year College Mathematics Journal*, 14(3)/1983, 228 ss.;
- TURING A., *Computing Machinery and Intelligence*, in *Mind*, n. 59/1950, p. 433 ss. (consultabile in <https://bit.ly/2Ww1BFp>).
- URBANI ULIVI L. (cur.), *Gli universali e la formazione dei concetti*, Edizioni di Comunità, Milano, 1981;
- VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in VALASTRO A. (cur.), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010;
- VALENTINI S., *Le ispezioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1971;
- VALENTINO D. (cur.), *Manuale di diritto dell'informatica*, ESI, Napoli, 2016;
- VAN DER SLOOT B., *Public Sector Information & Data Protection: A Plea for Personal Privacy Settings for the Re-use of PSI*, in *Inf. dir.*, n. 1-2/2011, 219 ss.;
- VAN DER SLOOT B., VAN SCHENDEL S., *Ten Questions for Future Regulation of Big Data: A Comparative and Empirical Legal Study*, in *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, n. 2/2016;
- VANDELLI L., *Ordinamento delle autonomie locali: commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142. Norme complementari, documenti, schemi*, II ed., Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1990;
- VANDELLI L., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014;
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2018;
- VESE D., *Sull'efficienza amministrativa in senso giuridico*, CEDAM-Wolters Kluwer, Milano, 2018;
- VESPERINI G. (cur.), *L'e-Government*, Giuffrè, Milano, 2004;

- VETTORI N., *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2019, 539 ss.;
- VIGEVANI G.E., BASSINI M., *Primi appunti su fake news e dintorni*, in *MediaLaws – Riv. dir. media*, n. 1/2017, 11 ss.;
- VIGNOCCHI G., *Gli accertamenti costitutivi nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950;
- VILLAMENA S., “Baratto amministrativo”: *prime osservazioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2016, 379 ss.;
- VILLAMENA S., *Il c.d. FOLA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *federalismi.it*, 2016;
- VILLANUEVA E., *Dececho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Nacional Autónoma de México, Città del Messico, 2003;
- VILLATA R., *La trasparenza dell’azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528 ss.;
- VILLATA R., *Riflessioni introduttive allo studio del libero convincimento del giudice nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 1990, 201 ss.;
- VILLATA R., *Riflessioni in tema di partecipazione al procedimento e legittimazione processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 172 ss.;
- VILLATA R., *Considerazioni in tema di istruttoria, processo e procedimento*, in *Dir. proc. amm.*, 1995, 195 ss.;
- VILLATA R., SALA G., voce *Procedimento amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, Torino, 1996, 574 ss.;
- VINKEL P., *Remote Electronic Voting in Estonia: Legality, Impact and Confidence*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn, 2015;
- VIOLA L., *L’intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell’arte*, in *Foro amm.*, n. 9/2018, 1598 ss.;
- VIOLINI L., *Le questioni scientifiche controverse nel procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1986;
- VIRGA P., *Trasparenza della Pubblica Amministrazione e tutela giurisdizionale del diritto di accesso agli atti amministrativi*, in *Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione di Varenna, 21/23 settembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1989;
- voce *Cibernetica*, in *Enciclopedia Treccani Online* (in <https://goo.gl/cnHBMX>);

- voce *Giòchi, teoria dei*, in *Enciclopedia Treccani Online*, in <http://www.treccani.it/enciclopedia/teoria-dei-giochi/>;
- voce *Robòt*, in *Dizionario online Treccani*, in <https://bit.ly/2UhOyBW>;
- VÖLKER T., *Deliberative Democracy in the Age of Social Media*, in IGLESIAS KELLER C., CELESTE E. (eds), *Future Visions for a Democratic Internet*, in *Revista Publicum*, Special Issue, Vol. 5, n. 2/2019, 73 ss. (in <https://bit.ly/2t4fnjK>);
- VOLPE P., *Trasparenza e partecipazione nell'ordinamento delle autonomie locali*, in *TAR*, 1991, II, 254 ss.;
- VONNEUMAN N., *Reviewed Work: Jurimetrics by Hans W. Baade*, in *The Yale Law Journal*, vol. 73, 5/1964, 905 ss.;
- VOZA P., *L'utopia concreta: il Sessantotto tra passato e presente*, Manni, San Cesario di Lecce, 2009.
- WEBER M., *Economia e società*, Vol. II, Ed. Comunità, Milano, 1961;
- WEERAMANTRY C. G., *Access to Information: A New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law* 99/1994;
- WENDELL HOLMES JR O., *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, n. 10/1897, 460 ss.;
- WIDROW B., HARTENSTEIN R., HECHT NIELSEN R., *1917 Karl Steinbuch 2005*, in *IEEE Computational Intelligence Society*, August 2005, 5;
- WIENER N., *The Human Use of the Human Beings*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1950, trad. ita. *Introduzione alla Cibernetica. L'uso umano degli esseri umani*, Boringhieri, Torino, 1966;
- WIENER N., *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Technology Press, John Wiley and Sons New York, 1948, trad. ita. *La Cibernetica. Controllo e Comunicazione nell'animale e nella macchina*, Bompiani, Milano, 1953;
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Novel Coronavirus (COVID-19) Situation*, 2020, in <https://experience.arcgis.com/experience/685d0ace521648f8a5beecce1b9125cd> (abbreviato: <https://bit.ly/2WEe6w6>);
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020*, 2020, in <https://www.who.int/> (in <https://bit.ly/3acAmBb>).

- YANNOUKAKOU A., ARAKA I., *Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 147/2014.
- ZAFFARONI E., *L'informatica nella pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1996, 2616 ss.;
- ZANOBINI G., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955;
- ZANOBINI G., voce *Diritto amministrativo*, in *Nss. D.I.*, V, 1960, 785 ss.;
- ZENO-ZENCOVICH V., *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. disc. priv.*, Vol. IX, UTET, Torino, 1993, 420 ss.;
- ZENO-ZENCOVICH V., *Uso a fini privati dei dati personali in mano pubblica*, in *Dir. inf.*, n. 2/2003, 197 ss.;
- ZENO-ZENCOVICH V., *La libertà di espressione. Media, mercato, potere nella società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- ZENO-ZENCOVICH V., GIANNONE CODIGLIONE G., *Ten legal perspectives on the "big data revolution"*, in DI PORTO F. (cur.), *Big data e concorrenza*, Giuffrè, Milano, 2016;
- ZICCARDI G., *Informatica giuridica*, Tomi I e II, Giuffrè, Milano, 2008;
- ZICCARDI G., *Il computer e il giurista*, Giuffrè, Milano, 2015;
- ZILLER J., *La sussidiarietà come principio del diritto amministrativo europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, n. 2/2006, 285 ss.;
- ZITO A., *Il procedimento amministrativo*, in SCOCA F.G. (cur.), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2014, 209 ss.

Sitografia generale.

<http://dati.piemonte.it>;

<http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/b0c68bce2cce478eaac82fe38d4138b1> (accorciato: <https://bit.ly/39eBbIh>);

<http://www.dublindashboard.ie/>;

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/cons.html>;

<http://www.memora.piemonte.it/>;

[http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure\\_memora.pdf](http://www.memora.piemonte.it/dwd/brochure_memora.pdf);

<http://www.regione.piemonte.it/gu2w/MenuAction.do>;

<http://www.regione.piemonte.it/guaw/MenuAction.do>;

<http://www.regione.piemonte.it/TecaRicerca/index.jsp>;

<https://bit.ly/2LYQGw9>;  
<https://5stardata.info/en/>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-1.pdf>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-2.xls>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-3.csv>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-4/>;  
<https://5stardata.info/en/examples/gtd-5/>;  
<https://bit.ly/2GeGVGl>;  
<https://bit.ly/2JszLj3>;  
<https://bit.ly/2Lm91Ua>;  
<https://bit.ly/2NVZC82>;  
<https://bit.ly/2NwLgL5>;  
<https://bit.ly/2PySWuL>;  
<https://bit.ly/2R3HxnJ>;  
<https://bit.ly/2R5HhED>;  
<https://bit.ly/2T74wiR>;  
<https://bit.ly/2U0KtTL>;  
<https://bit.ly/2UFRb23>;  
<https://bit.ly/2UUpYHI>;  
<https://bit.ly/2UUTqNL>;  
<https://bit.ly/2UXuh5d>;  
<https://bit.ly/2wa9gvy>;  
<https://bit.ly/2woUZeD>;  
<https://bit.ly/2WZiaqJ>;  
<https://bit.ly/2x1BGs1>;  
<https://bit.ly/2x1N9YB>;  
<https://bit.ly/2X2Og53>;  
<https://bit.ly/2X4MDUL>;  
<https://bit.ly/2X517DY>;  
<https://bit.ly/2X517DY>;  
<https://bit.ly/2X72WA0>;  
<https://bit.ly/30xPmnN>;  
<https://bit.ly/30zjWgJ>;  
<https://bit.ly/31QUB3v>;  
<https://bit.ly/346Igtj>;

<https://bit.ly/3499j7p>;  
<https://bit.ly/399NWVk>;  
<https://bit.ly/39acU62>;  
<https://bit.ly/3a7UrIN>;  
<https://bit.ly/3bR7Khk>;  
<https://bit.ly/3dLQyeJ>;  
<https://contrattipubblici.org/>;  
<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>;  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/it/>;  
<https://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>;  
<https://data.gov.ie/>;  
<https://dati.gov.it>;  
<https://developers.italia.it/it/daf/>;  
<https://europeandataportal.eu>;  
<https://ictstrategy.per.gov.ie/index.html>;  
<https://innovazione.gov.it/it/progetti/anpr/>;  
<https://myplan.ie/>;  
<https://okfn.org/>; <https://opendefinition.org/>;  
<https://opendata.bayern.de>;  
<https://pdnd.italia.it/>;  
<https://synapta.it/>;  
<https://talk.ictvonline.org/>; <https://raw.githubusercontent.com/pcm-dpc/COVID-19/master/metadata/covid-19-monitoraggio.xml> (accorciato:  
<https://bit.ly/2QEuXuC>);  
<https://www.anpr.interno.it/portale/>;  
<https://www.cert-pa.it/>;  
<https://www.emule-project.net/home/perl/general.cgi?l=1>;  
<https://www.force11.org/group/fairgroup/fairprinciples>;  
<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>;  
<https://www.govdata.de/>;  
<https://www.interlex.it/testi/rappegov.htm>;  
<https://www.ittig.cnr.it/storia/>;  
<https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>;  
<https://www.ria.ee/en/x-road.html>;  
<https://www.ria.ee/x-tee/fact/#eng>;



[https://www.utorrent.com/intl/en/;](https://www.utorrent.com/intl/en/)

[https://www.wikidata.org/;](https://www.wikidata.org/)

[https://yucca.smartdatanet.it/;](https://yucca.smartdatanet.it/)