

A 150 ANNI DALL'UNIFICAZIONE AMMINISTRATIVA ITALIANA

⇔ STUDI ⇔

*a cura di*

Leonardo Ferrara, Domenico Sorace

Vol. IV

# La tecnificazione

*a cura di*

Stefano Civitarese Matteucci

Luisa Torchia

Firenze University Press

2016

# I DATI APERTI COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

*Daniele Marongiu*

SOMMARIO – 1. I dati aperti dalla dimensione extra-procedimentale alle implicazioni sul procedimento. 2. Il momento iniziale. Le banche-dati, le pubbliche amministrazioni e la proprietà intellettuale. 3. Il riutilizzo dell'informazione nella Direttiva europea n. 98 del 2003 e nel decreto attuativo. 4. Il cambio di paradigma: dal riuso economico ai dati aperti. 5. Gli *open data* come regola, fra spontaneità e obbligatorietà della pubblicazione. 6. I dati aperti nelle norme: le modifiche alla disciplina sul riutilizzo dell'informazione. 7. Dalla funzione 'post-procedimentale' dei dati aperti all'uso nel procedimento amministrativo. 8. L'uso dei dati aperti nel procedimento amministrativo: profili operativi. 9. Accesso ai dati aperti ai fini dell'uso nel procedimento e posizioni giuridiche dei cittadini.

## *1. I dati aperti dalla dimensione extra-procedimentale alle implicazioni sul procedimento*

Il fenomeno dei 'dati aperti' costituisce un oggetto di studio di particolare interesse nell'attuale momento evolutivo del diritto amministrativo. È noto che con tale espressione, o con il corrispondente anglosassone *open data*, si intende un insieme di politiche pubbliche volte a promuovere la libera fruizione dell'informazione contenuta nelle banche dati possedute dalle amministrazioni, a titolo gratuito, attraverso formati a codice sorgente aperto, senza pressoché alcuna restrizione d'uso al di là del vincolo di perpetuarne le condizioni di libero utilizzo e di citarne l'origine (Carloni, 2014: 268).

Sappiamo che oggi il nostro ordinamento giuridico contiene molteplici norme attraverso le quali è legittimata, disciplinata e incentivata questa pratica, introdotte prevalentemente attraverso modifiche e integrazioni al d.lgs. 7.3.2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), in particolare ad opera del d.l. 18.10.2012, n. 179, convertito dalla l. 17.12.2012 n. 221, e del d.lgs. 18.5.2015, n. 102.

L'*open data* può essere oggetto di analisi sotto molteplici versanti; scopo del presente scritto è indagare sulle ripercussioni che tale pratica genera in seno alla disciplina e alla realtà del procedimento amministrativo, nel momento in cui si integra con istituti più sedimentati, in particolare con la partecipazione procedimentale.

Si tratta di un profilo di esame che appare peculiare in quanto, come si avrà modo di verificare, la realtà dei dati aperti ha di per sé una valenza prevalente-

mente extra-procedimentale, vale a dire che gli *open data* di regola sono divulgati per essere riutilizzati in contesti differenti da quello amministrativo; dunque è in tale chiave che il fenomeno è normalmente esaminato. Tuttavia, si avrà qui modo di osservare come, nel momento in cui l'informazione pubblica è divulgata in regime di *open data*, fra le possibili ipotesi di riutilizzo vi è la circostanza in cui i dati sono spesi dal privato cittadino a supporto del suo intervento nel procedimento amministrativo, intrapreso ai sensi degli articoli 10 e 10-bis della l. 7.8.1990, n. 241. In ragione di ciò, la pratica dei dati aperti può riverberarsi sugli istituti, le regole e le posizioni giuridiche proprie del procedimento.

Lo sviluppo dell'analisi che segue sarà dedicato a tali profili di approfondimento; in ordine a ciò, però, è anzitutto necessario ottenere una ricostruzione complessiva dei passaggi essenziali attraverso cui la realtà degli *open data* è venuta progressivamente a delinarsi nel nostro sistema giuridico.

## *2. Il momento iniziale. Le banche-dati, le pubbliche amministrazioni e la proprietà intellettuale*

Per comprendere l'attuale fenomeno dei dati aperti agli scopi della presente trattazione, è opportuno in primo luogo ricostruire, sul piano normativo e amministrativo, la condizione iniziale sulla quale esso si è gradualmente innestato.

Sotto questo profilo, il 'punto zero' del percorso evolutivo può essere fatto risalire al 1999, quando non solo la nozione di *open data* non era presente nel nostro ordinamento ma, viceversa, si introducevano nel perimetro della normativa sul diritto d'autore un insieme di disposizioni volte a chiarire che le banche-dati di ogni natura sono soggette a tutti gli effetti alla tutela della proprietà intellettuale, anche quando possedute da pubbliche amministrazioni. Tali norme, tuttora vigenti, sono enunciate negli articoli 64-quinquies e 64-sexies della l. 22.4.1943, n. 633 (*Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*), inseriti ad opera del d.lgs. 6.5.1999, n. 169, a sua volta attuativo della direttiva europea 96/9/CE relativa alla tutela giuridica delle banche di dati.

L'articolo 64-quinquies, in particolare, è tassativo nell'assimilare le banche dati ai beni immateriali soggetti al diritto d'autore<sup>1</sup>. Tale norma è stata emanata nel solco di un più ampio processo – che ha caratterizzato gli scorsi anni novanta – volto ad estendere la legislazione sul diritto d'autore alla realtà tecnologica, conducendo alla costruzione di una disciplina positiva della proprietà intellettuale in relazione all'uso degli strumenti informatici e telematici, improntata sostanzialmente sull'applicazione a tale settore delle medesime forme di tutela fino a quel momento già valide per le creazioni artistiche e letterarie (Borruso, Russo, Tiberi, 2009: 319) .

Il secondo articolo inserito nel 1999 nella medesima legge, il 64-sexies contiene l'elencazione dei casi di libero uso delle banche-dati. Esso stabilisce, fra le altre ipotesi, che non è necessaria l'autorizzazione per «l'impiego di una banca di dati per fini di sicurezza pubblica o per effetto di una procedura amministrativa o giurisdizionale». In questo modo si è espressamente consentito l'uso libero quando il fruitore è una pubblica amministrazione che porta avanti un procedimento amministrativo, mentre non è valida l'ipotesi inversa in quanto, ai sensi della norma, non è libero l'uso, da parte dei cittadini, dei dati di cui è proprietaria l'amministrazione. Ciò appare univoco anche in ragione del combinato disposto con l'articolo 11 della stessa legge, il quale dispone che «Alle Amministrazioni dello Stato, alle Province ed ai Comuni spetta il diritto di autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese» (Rovati, 2011: 160).

### *3. Il riutilizzo dell'informazione nella Direttiva europea n 98 del 2003 e nel decreto attuativo*

All'interno della cornice normativa ora richiamata, negli anni immediatamente successivi al 2000 si è costruita, nell'ordinamento europeo e italiano, la nozione di 'riutilizzo dei dati pubblici', la quale corrisponde alla formulazione riportata nella direttiva europea n. 98 del 2003, che definisce tale pratica come l'uso dell'informazione di cui sono proprietarie le amministrazioni pubbliche «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» (Sappa, 2011: 185). La medesima norma precisa che «lo scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico non costituisce riutilizzo».

In relazione a ciò, sia la direttiva europea n. 98 del 2003 che la normativa interna attuativa, cioè il d.lgs. 24.1.2006 n. 36, soprattutto nella loro prima stesura (che, come si vedrà oltre, è oggi in parte variata) hanno disciplinato espressamente l'ipotesi secondo cui al riuso dei dati può essere applicata una tariffa. In particolare, la direttiva, nel suo testo originario, prevedeva ciò all'art. 6, rubricato *Principi di tariffazione*<sup>2</sup>. In applicazione di tale dettato, il d.lgs n. 36/2006, nel testo originario, disciplinava compiutamente questo profilo all'art. 7, rubricato inizialmente *Tariffe* (oggi *Tariffazione*), nel quale si consentiva la possibilità di aumentare il costo di riproduzione dei dati con «un congruo utile», e si faceva eccezione a tale regola solo per il riutilizzo a scopo non commerciale, stabilendo che esclusivamente in tale circostanza la tariffazione doveva essere determinata «secondo il criterio della copertura dei soli costi effettivi sostenuti dalle Amministrazioni interessate».

Si vedrà più avanti come il criterio della tariffazione dell'informazione sia oggi in parte modificato, in quanto nel testo attuale tale ipotesi appare sensibilmente circoscritta; tuttavia è ancora oggi pienamente valido il principio generale secondo cui l'amministrazione, almeno in alcune ipotesi, conserva la possibilità di disporre economicamente dei dati di cui è proprietaria (v. *infra*, § 6).

Queste disposizioni hanno segnato, nel momento in cui sono state emanate, una chiara bipartizione nella disciplina del riutilizzo dell'informazione contenuta nelle banche-dati istituzionali.

Da un lato, nei rapporti fra soggetti pubblici, si è affermato definitivamente il principio – tuttora valido – del libero accesso interamministrativo telematico (Carloni, 2005: 305 sgg.)<sup>3</sup>. Dall'altro lato, nei confronti dei privati, e quindi al di fuori dell'uso istituzionale, in relazione a scopi differenti e ulteriori rispetto a quelli per cui i dati sono conservati, negli anni successivi al 2000 si è assistito, con l'introduzione della normativa sul riutilizzo dei dati, alla conferma del sistema, fondato sul diritto d'autore, in forza delle quali l'amministrazione detiene la proprietà dell'informazione, e dunque può disporre anche economicamente (Merloni, 2005: 159 sgg.), qualora non vi siano vincoli di legge né in termini limitativi della conoscibilità (obblighi di riservatezza o segreto), né – dal lato opposto – in termini di obblighi di divulgazione (che chiaramente implicano un regime del tutto differente, su ciò v. *infra*, § 5).

Il fatto che ogni ente pubblico possa gestire il riuso delle proprie banche-dati secondo i canoni della tutela della proprietà immateriale implica non solo l'eventualità della tariffazione, ma anche la possibilità di applicare all'informazione una licenza d'uso che limiti la fruizione secondo criteri individuati unilateralmente dall'amministrazione stessa. Anche questo profilo è disciplinato in modo compiuto nella direttiva n. 98 del 2003, all'articolo 8 intitolato *Licenze*, il cui dettato è ripreso nel decreto legislativo n. 36 del 2006, all'articolo 8 rubricato *Contenuti delle licenze standard per il riuso*, il cui tenore, a fronte di alcune variazioni di impostazione, è rimasto oggi invariato, nel passaggio in cui dispone che «Gli schemi di licenze standard [...] contengono eventuali limitazioni o condizioni all'utilizzo dei documenti, in considerazione delle loro peculiari caratteristiche».

Dunque, una differenza determinante fra l'uso interamministrativo-istituzionale dell'informazione e il riutilizzo della medesima, è che la prima ipotesi è disciplinata solo dalla legge, mentre nel secondo caso le condizioni sono contenute nella licenza d'uso, quindi in un documento di carattere essenzialmente privatistico.

Si osservi che in nessun caso le norme che stiamo richiamando hanno mai previsto – neanche nella loro formulazione iniziale – che la tariffazione costituisca un obbligo, né impongono in termini tassativi che le licenze contengano

clausole limitative delle condizioni di riutilizzo. Lo spirito della normativa in esame è piuttosto quello di dare facoltà alle amministrazioni di disporre discrezionalmente del proprio patrimonio informativo (Ponti, 2008: 226) e di decidere liberamente se applicare un utile o meno. Tuttavia, si può osservare come, tanto la Direttiva europea del 2003 quanto la normativa attuativa italiana del 2006, nella loro impostazione iniziale, fossero fondamentalmente improntate su una visione del patrimonio informativo come potenziale risorsa economica (Marongiu, 1998: 361), la cui cessione, in analogia con il patrimonio immobiliare, era individuata come una possibile – e significativa – fonte di entrate per gli enti pubblici.

#### 4. *Il cambio di paradigma: dal riuso economico ai dati aperti*

La situazione ora illustrata è profondamente mutata in una fase successiva, che caratterizza anche il momento presente, durante la quale è venuto a formarsi il concetto attuale di *open data*.

Il passaggio dalla logica del riutilizzo a titolo oneroso alla filosofia dei dati aperti può essere inquadrato come un mutamento di paradigma (Patroni Griffi, 2013: 7), in ragione del quale l'amministrazione non deve disporre economicamente del proprio patrimonio informativo, bensì deve consegnarlo alla libera fruizione della collettività.

Tale mutamento ha avuto luogo in parte sul piano politico, a normativa invariata (infatti oggi sono ancora esistenti le norme sulla proprietà intellettuale delle banche dati, e continua ad esistere la possibilità di applicare un utile sul corrispettivo del riutilizzo), in parte attraverso modifiche delle norme vigenti, volte a favorire e incentivare la destinazione dell'informazione al libero utilizzo e l'adozione di formati aperti.

È noto che l'emersione della logica dei dati aperti trova le sue origini in ambito extraeuropeo, in quanto la sua prima enucleazione in forma compiuta ha avuto luogo negli Stati Uniti d'America, all'interno del documento noto come *Memorandum Obama sull'open government*, del 21 gennaio 2009 (Carloni, 2014: 269). Si tratta di un atto programmatico nel quale l'apertura delle banche dati istituzionali appare come passaggio-chiave per il perseguimento di un governo partecipato e condiviso. Dal punto di vista operativo, negli Stati Uniti questo principio ha trovato concretezza attraverso l'istituzione di un sito internet, *data.gov*, che assume la funzione di portale unificato per l'accesso libero e gratuito ai *dataset* – le collezioni omogenee di dati – che le istituzioni pubbliche statunitensi di ogni ordine e livello intendono condividere.

Questo modello, di origine essenzialmente politica (in quanto, almeno nella sua prima fase, non comportava obblighi per gli enti pubblici) è stato ripreso

in Europa nel 2011, attraverso la Comunicazione della Commissione Europea *Dati aperti. Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*, a cui ha fatto seguito l'istituzione di portali analoghi a quello statunitense, sia presso l'Unione Europea, dove è stato attivato il sito [open-data.europa.eu](http://open-data.europa.eu), sia nei singoli Paesi. In Italia ciò è avvenuto con l'istituzione del sito [dati.gov.it](http://dati.gov.it), nel quale convergono i dati che le amministrazioni intendono divulgare in modo aperto. Nel 2016 risultano essere catalogati nel portale oltre diecimila *dataset* provenienti da circa settanta amministrazioni locali, regionali e centrali. Si tratta di dati eterogenei per tipologia, che prevalentemente appartengono alle categorie delle informazioni demografiche, territoriali, ambientali, cartografiche, statistiche, agricole, turistiche e commerciali, e che hanno la caratteristica comune di essere estranei alla fascia che comporta obblighi di riservatezza o di segreto (Alovisio, 2011: 45 sgg.), nonché altrettanto esterni alla fascia della pubblicità obbligatoria (su ciò v. *infra*, § 5).

In questo quadro, è determinante osservare che anche nel nostro ordinamento, sul calco del modello statunitense, la pratica dei dati aperti ha assunto alla sua origine una natura spontanea e una dimensione sostanzialmente politica. Infatti, come si è accennato inizialmente, essa si è innestata in un contesto normativo che di per sé era volto a proteggere le banche dati secondo i canoni del diritto d'autore e a consentire il riutilizzo a titolo oneroso. In tale scenario, l'*open data* veniva dunque a configurarsi come la scelta libera e spontanea, da parte delle amministrazioni, di sottrarre le banche dati ai limiti d'uso connessi al diritto d'autore mediante esplicita rinuncia a tale forma di protezione (Aliprandi, 2011: 33 sgg.).

Dal punto di vista dello *status* dell'informazione, ciò è stato possibile attraverso l'adozione di una licenza d'uso specifica e peculiare, il cui contenuto è speculare e antitetico rispetto a quello della licenza standard per il riutilizzo: vale a dire che non è volto a dettare condizioni restrittive per l'uso dei dati, bensì mira a consentirne espressamente la libertà di fruizione e riproduzione, in modo gratuito e senza limitazioni circa le possibili destinazioni.

Tale licenza, che ancora oggi determina il regime dell'informazione libera, nella prassi delle diverse amministrazioni tende a conformarsi a due formulazioni standard. In alcuni casi gli enti pubblici adottano la licenza *Creative Commons*, realizzata in più varianti dall'omonima organizzazione no-profit internazionale (Aliprandi, 2008: 26), che è pensata per qualunque tipologia di bene immateriale e delinea lo *status* giuridico di libera utilizzazione esplicitandone il non-assoggettamento a *copyright* (Minazzi, 2013: 6). In altri casi (che oggi costituiscono la maggioranza), le amministrazioni si avvalgono di una licenza più specifica, pensata appositamente per le banche dati pubbliche: l'*Italian Open Data License*, redatta dal Formez nel 2010 sulla base di un modello internazionale e

messa a disposizione degli enti che intendono adottarla (Carloni, 2014: 279). Tale licenza<sup>4</sup> determina la libertà di riutilizzare in qualunque sede le banche dati, in modo libero e gratuito, anche per finalità commerciali, purché si rispettino alcune condizioni: «indicare la fonte delle Informazioni e il nome del Licenziante [...]; non riutilizzare le Informazioni in un modo che suggerisca che abbiano carattere di ufficialità o che il Licenziante approvi l'uso [...] delle Informazioni; prendere ogni misura ragionevole affinché gli usi innanzi consentiti non traggano in inganno altri soggetti e le Informazioni medesime non vengano travisate».

##### 5. *Gli open data come regola, fra spontaneità e obbligatorietà della pubblicazione*

Si è parlato, fino a questo punto, dei dati aperti accentuando il profilo originario della spontaneità della scelta di tale modalità di pubblicazione da parte degli enti pubblici. In relazione a ciò la situazione oggi appare mutata, in quanto attualmente sono vigenti norme specifiche che tendono ad assoggettare *ex lege* le banche dati pubbliche al regime di *open data*. Vi sono stati infatti, negli anni successivi al 2010, molteplici interventi del Legislatore che oggi conducono a considerare i dati aperti come la regola, piuttosto che l'eccezione (Carloni, 2014: 278).

Ciò è avvenuto anzitutto a mezzo della revisione dell'art. 52 del d.lgs. n. 82/2005, il quale al secondo comma è stato così riformulato dal già menzionato d.l. n. 179/2012: «I dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza [standard per il riutilizzo], si intendono rilasciati come dati di tipo aperto».

In definitiva, dunque, con questa disposizione si inverte il criterio fra *copyright* e regime libero in relazione alle banche dati istituzionali, e si stabilisce che in mancanza di dichiarazioni espresse in senso inverso, i dati pubblici sono sottoposti a licenze improntate sulla libera fruibilità. Ciò chiaramente non significa che non possano esistere dati in formato non-aperto, ma che in tale ipotesi il regime di *copyright* deve essere esplicitamente dichiarato, nonché giustificato (Marongiu, 2013: 107)<sup>5</sup>.

È determinante osservare che questa norma non è volta ad obbligare le amministrazioni a pubblicare i dati, quanto piuttosto ad assoggettare a formato aperto i *dataset* che esse decidono autonomamente di divulgare. In altri termini, la disposizione riduce la discrezionalità nel *quomodo* (indicando che i dati, qualora pubblicati, devono essere in formato aperto), ma conserva la discrezionalità nell'*an* (cioè sulla decisione se pubblicare o meno determinate banche dati).

In connessione a questo aspetto, è opportuno che sia posta in evidenza la distinzione di piani rispetto al discorso concernente gli obblighi di pubblicazione

delle informazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni, oggi disciplinati dal d.lgs. 14.3.2013, n. 33. È sì vero che fra i due discorsi vi è un'area di sovrapposizione, tuttavia gli elementi di distinzione appaiono evidenti.

Gli obblighi di pubblicità previsti dal d.lgs. n. 33/2013, come è ampiamente noto, consistono in una enumerazione tassativa di informazioni, relative all'attività, all'organizzazione e all'uso delle risorse delle pubbliche amministrazioni, che devono necessariamente comparire nei siti web istituzionali, in quanto sussiste, in capo ai cittadini, un diritto alla conoscenza di tali dati, come enunciato espressamente dagli articoli 2 e 3 del decreto (Ponti, 2013: 96).

Certamente il d.lgs. n. 33/2013 prevede che la pubblicazione delle informazioni obbligatorie debba avere luogo secondo i canoni dei dati aperti (Ponti, 2013: 112), come dispone espressamente l'articolo 7<sup>6</sup>. Tuttavia è altrettanto vero che, anche qualificando come *open data* i dati a pubblicazione necessaria, essi devono essere visti come il sottoinsieme – quantitativamente limitato – di una mole sensibilmente più estesa di informazione aperta, la cui pubblicazione non è necessariamente imposta *ex lege*, ma può essere consegnata alla libera fruizione per scelta di natura sostanzialmente politica.

Nel prosieguo della trattazione saranno considerate distintamente queste due categorie di informazioni, e si adopererà l'espressione 'dati aperti' o *open data* soprattutto in riferimento all'informazione non soggetta a pubblicazione obbligatoria, bensì liberamente divulgata e accompagnata da una licenza aperta. Questi dati presentano, oltre all'elemento della non-obbligatorietà, un carattere che li pone in contrapposizione rispetto alle informazioni individuate dal decreto n. 33/2013, ovvero l'assenza di una posizione identificata come 'diritto' dei cittadini in relazione alla loro fruizione.

#### *6. I dati aperti nelle norme: le modifiche alla disciplina sul riutilizzo dell'informazione*

A livello europeo, il principio degli *open data* come regola generale è stato assimilato attraverso un intervento normativo che si è avuto con la direttiva n. 37 del 2013, la quale ha modificato la precedente direttiva n. 98 del 2003, spostando il baricentro dal riuso economico al riutilizzo libero dell'informazione.

La Direttiva del 2013 si configura anzitutto come una presa d'atto del fenomeno spontaneo dei dati aperti, come si afferma espressamente nel sesto «considerando», ove è scritto che «gli Stati membri hanno messo in atto politiche per il riutilizzo dei dati in virtù della direttiva 2003/98/CE e alcuni di loro hanno adottato approcci ambiziosi in materia di apertura dei dati, per agevolare il riutilizzo di dati pubblici accessibili ai cittadini e alle imprese, andando ben al di là del livello minimo fissato da tale direttiva».

Di conseguenza, anche nella normativa dell'Unione europea l'impostazione di fondo oggi vuole che i dati aperti siano la regola, seppure non annullando totalmente la facoltà dello sfruttamento economico, il quale rimane come eccezione che deve essere motivata<sup>7</sup>. In ragione di questo approccio, è stato modificato l'art. 6 della direttiva n. 98 del 2003 (*Principi di tariffazione*), stabilendo come regola generale la gratuità dei dati<sup>8</sup>, e inquadrando come eccezione la possibilità di ottenere un utile.

A seguito di ciò, anche il d.lgs. n. 36/2006, attuativo della direttiva, è stato modificato, su disposizione del d.lgs. n. 102/2015, per cui oggi l'art. 7 ha una formulazione che pienamente si armonizza con le norme già esaminate, prevedendo la gratuità come regola generale<sup>9</sup>. Nello stesso tempo, sempre in continuità con il percorso normativo già intrapreso, il nuovo articolo 7 del decreto contempla l'ipotesi di tariffazione dell'informazione solo in alcuni casi tassativi espressamente enumerati<sup>10</sup>.

Giungendo ad una sintesi, alla luce di queste norme, è possibile individuare fondamentalmente tre categorie di informazione che possono essere divulgate dalle pubbliche amministrazioni.

In primo luogo, i dati a pubblicazione obbligatoria, tassativamente enumerati dal decreto legislativo n. 33 del 2013, che sono disponibili in formato aperto, ma non esauriscono la sfera degli *open data*.

In secondo luogo, gli *open data* 'a pubblicazione spontanea', rilasciati con licenza di tipo aperto. In tale insieme rientra l'intera mole di informazione non soggetta ad obblighi di pubblicità, che le amministrazioni divulgano spontaneamente, la quale è assoggettata a licenze aperte qualora non vi siano diverse indicazioni, motivate ed esplicite.

In terzo luogo (ormai residuali) i dati destinati a riutilizzo economico, che devono essere espressamente assoggettati tale regime, dando motivazione di tale scelta.

Da questa categorizzazione è possibile quindi muovere per condurre lo studio alla tematica dell'accesso ai dati aperti mirato al loro uso in sede di partecipazione al procedimento amministrativo.

### *7. Dalla funzione 'post-procedimentale' dei dati aperti all'uso nel procedimento amministrativo*

Nel momento in cui si intende condurre l'indagine circa i legami che intercorrono fra la pratica dei dati aperti e gli istituti partecipativi del procedimento amministrativo, la constatazione di partenza appare, in verità, di tipo negativo, in quanto deve essere riscontrata la mancanza di un legame immediato fra le due sfere. La pratica dei dati aperti, infatti, assume una funzione e una collocazione essenzialmente extra-procedimentale, o, più precisamente, post-proce-

dimentale. Ciò perché, nel momento in cui essa si configura come una particolare forma di riutilizzo dei dati – pur basata sulla gratuità e la libera fruizione – mantiene la caratteristica fondamentale del riuso, cioè la destinazione dell'informazione ad un contesto differente rispetto a quello primario per il quale è istituzionalmente detenuta (Carlioni, 2014: 273).

In particolare, sono principalmente due le destinazioni d'uso primarie delle banche dati rilasciate in regime aperto. La prima è quella funzionale alla partecipazione politica, vale a dire che le banche dati sono divulgate affinché il cittadino abbia la più completa percezione della qualità dell'operato delle istituzioni, allo scopo di valutare le *performance* dei decisori pubblici e orientare le proprie scelte elettorali, nonché di potersi esprimere con cognizione nei processi decisionali politici, laddove coinvolto con strumenti di partecipazione democratica (Marcelli, Marsocci, Pietrangelo, 2015: 61 sgg.). La seconda destinazione degli *open data* consiste nell'uso privato dell'informazione: infatti, l'assenza di qualunque vincolo di destinazione nella licenza dei dati aperti implica che il contenuto dei *dataset* dati sia fruibile per scopi che non assumono un connotato istituzionale. Tali scopi possono avere natura commerciale o non commerciale, come è espressamente previsto nell'*Italian Open Data License*, al punto 3, ove si stabilisce che il fruitore può «esercitare i diritti concessi con la presente licenza in modo libero e gratuito, anche qualora la finalità [...] perseguita sia di tipo commerciale».

In questo contesto, dunque, si osservava che il procedimento amministrativo è la sede in cui le banche dati si formano per uso istituzionale, pertanto esso rappresenta un momento – per definizione – antecedente rispetto all'apertura delle banche dati. 'Prima' l'informazione è raccolta nei procedimenti amministrativi rispetto ai quali è funzionale per scopo istituzionale; 'successivamente', quando è esaurito tale scopo, le banche dati sono consegnate alla libera fruizione. (tale sequenzialità, se non cronologica, è sicuramente di tipo logico) È evidente che, in tale chiave, il fenomeno *open data* non interessa gli istituti procedurali.

Tuttavia, a fronte di questa constatazione essenziale, occorre avviare una riflessione circa il fatto che le banche dati aperte possono trovare una forma di riutilizzo in nuovi procedimenti amministrativi, successivi, differenti e indipendenti rispetto a quelli in seno ai quali le banche dati sono state create. In questi nuovi procedimenti, i dati aperti possono costituire la base informativa per la partecipazione del privato. In altri termini, gli *open data* possono essere all'origine, oltre che della partecipazione politica (alla quale sono primariamente orientati), anche della partecipazione amministrativa, e in questa seconda veste, la normativa e la pratica dei dati aperti si devono integrare necessariamente con gli istituti procedurali classici di accesso e partecipazione.

Ciò può avvenire in modo evidente, per esempio, per quanto attiene i dati ambientali e cartografici, qualora il partecipante al procedimento intenda pre-

sentare all'amministrazione mappe e informazioni territoriali prelevate da banche dati aperte, ma può in verità essere di uso frequente per ogni tipologia di informazione: per esempio, i dati sui flussi turistici possono essere portati a supporto del procedimento autorizzatorio relativo ad una nuova struttura ricettiva; i dati relativi al volume di ricoveri per una determinata patologia possono costituire un elemento addotto nell'ambito di un procedimento che conduce alla stipula di una convenzione con un'azienda ospedaliera privata; i dati sul traffico rilasciati dal ministero dei trasporti possono essere riusati dal soggetto privato che si oppone ad un procedimento di espropriazione avviato dal proprio comune per l'allargamento di una sede stradale. Questi esempi, nella loro eterogeneità, mostrano come gli *open data* possano divenire parte integrante della documentazione che il partecipante presenta all'amministrazione procedente ai sensi dell'art. 10, co. 1, lett. b), o dell'art. 10 *bis*, della l. n. 241/1990.

Questa constatazione, dunque, implica necessariamente alcune considerazioni circa i possibili mutamenti a cui possono andare incontro gli istituti e i rapporti procedimentali nell'integrarsi con la logica dei dati aperti. Infatti, la possibilità che in sede di partecipazione al procedimento siano utilizzate informazioni prelevate da archivi diffusi in regime di *open data* appare peculiare sotto molteplici aspetti.

Anzitutto, l'utilizzo dei dati aperti va distinto rispetto all'uso procedimentale di informazioni di fonte privata. Infatti, nel caso degli *open data*, la fonte è istituzionale, dunque il cittadino si fa portatore di informazioni transitate 'da ente pubblico ad ente pubblico'; nello stesso tempo, però si tratta di dati la cui diffusione non è stata pensata per questo scopo. In altri termini, nell'ipotesi in esame si ha a che fare con informazioni pensate per 'fuoriuscire' dal perimetro dell'uso amministrativo, che vi rientrano in ragione del loro uso ex artt. 10 e 10 *bis* della l. n. 241/1990.

Inoltre, la presentazione di *open data* nel procedimento deve essere considerata distintamente rispetto all'eventualità in cui siano utilizzati dati soggetti a pubblicazione obbligatoria. Ciò fondamentalmente per due ragioni: la prima è che, come abbiamo avuto modo di osservare, nell'ipotesi dei dati aperti la pubblicazione è frutto di una scelta libera dell'ente a cui non corrisponde un diritto alla conoscenza; la seconda ragione è che l'utilizzo dei dati aperti è regolato da una licenza d'uso che presenta carattere privatistico, elemento le cui conseguenze non appaiono secondarie. Su questi profili si avvanzeranno dunque di seguito alcune riflessioni, precedute da una considerazione di carattere operativo.

#### 8. *L'uso dei dati aperti nel procedimento amministrativo: profili operativi*

In relazione all'uso procedimentale dei dati aperti, una considerazione, di natura operativa, ma con implicazioni giuridiche, attiene alle modalità attra-

verso cui deve avvenire il deposito delle informazioni provenienti dalle banche dati aperte all'interno del fascicolo gestito dall'amministrazione precedente che, nell'ipotesi più avanzata, dovrebbe essere un fascicolo informatico (Duni, 2008: 47 sgg.). Dal punto di vista materiale, vi sono due possibili procedure: la prima è il trasferimento dell'informazione, vale a dire il prelevamento del *files* dalla banca dati originaria, la sua duplicazione, l'eventuale selezione di estratti, e il suo invio all'amministrazione. La seconda modalità è il collegamento ipertestuale, ossia il deposito nel fascicolo dei soli *link* alla banca dati originaria, senza che vi sia effettivo trasferimento dei dati.

La differenza, che ad una prima analisi presenterebbe carattere meramente tecnico, non è priva di ripercussioni di ordine amministrativo. Nel primo caso, infatti, il dato consegnato all'amministrazione è statico, e non subisce modifiche in caso di variazione dell'informazione alla fonte, dalla quale diventa indipendente. Nel secondo caso, invece, il fascicolo procedimentale rinvia direttamente all'informazione originaria, e dunque è 'ancorato' ad ogni sua potenziale variazione. Occorre quindi comprendere se sia prioritario arginare il rischio (presente nella prima ipotesi) di un disallineamento dell'informazione depositata nel fascicolo rispetto al dato originario, oppure se, viceversa, si debba prestare attenzione al rischio inverso, ovvero che si perda la necessaria staticità dell'informazione richiamata nel fascicolo procedimentale, o che venga meno del tutto tale informazione, qualora la fonte primaria sia rimossa dalla sua sede di pubblicazione (ipotesi possibile, trattandosi di divulgazione non obbligatoria, per cui non vi è nessun dovere relativamente alla permanenza del dato in Rete).

La normativa, nel momento in cui non disciplina espressamente l'uso dei dati aperti in sede di partecipazione al procedimento, non tratta espressamente la questione circa la scelta se 'copiare' i dati oppure creare un collegamento ipertestuale ai medesimi; tuttavia le disposizioni di legge offrono elementi utili per chiarire quale modalità operativa sia preferibile in termini di legittimità. In relazione a ciò, occorre riprendere anzitutto la nota disposizione dell'art. 10 della l. n. 241/1990 secondo cui il privato può avvalersi della facoltà di «presentare memorie scritte e documenti», e dunque impone tassativamente il principio della documentalità (Virga, 1998: 99) come elemento di certezza pubblica (Giannini, 1960: 778), allo scopo di garantire il permanere nel tempo dell'informazione nella forma statica in cui è stata prodotta inizialmente: il documento, infatti, è per definizione una *res* che non cambia nel tempo (Masucci, 2001: 175).

Si può quindi osservare che il semplice collegamento ipertestuale ad un *dataset* non risponde al criterio di documentalità. Ciò appare vero anche a seguito della considerazione secondo cui i dati depositati nel fascicolo procedimentale non solo non hanno necessità di essere periodicamente aggiornati, bensì, viceversa, devono necessariamente 'fotografare' l'informazione 'così come è' nel momento

in cui il procedimento ha inizio, per cui l'ancoraggio con una fonte esterna, variabile e suscettibile di rimozione, altererebbe le certezze in sede di istruttoria.

In connessione con le osservazioni ora avanzate, le norme che richiamano il principio di documentalità devono essere lette in combinazione con i termini d'uso previsti dalla licenza dei dati aperti, dal cui esame emergono elementi che completano il quadro in esame. La *open data license* italiana, infatti, consente espressamente che i dati siano prelevati e trasposti in altre sedi, ma nello stesso tempo, impone all'utilizzatore – come abbiamo potuto già ravvisare – di 'prendere ogni misura ragionevole affinché gli usi innanzi consentiti non traggano in inganno altri soggetti e le Informazioni medesime non vengano travisate'. Questa clausola assume una valenza peculiare nel momento in cui i dati sono utilizzati in sede di intervento in un procedimento amministrativo, in quanto si armonizza pienamente con il principio della leale collaborazione fra cittadino e pubblica amministrazione. In forza della licenza, infatti, appare tassativamente necessario che i dati siano trasposti in modo completo, senza che vi siano estrapolazioni o estratti parziali che, presentati singolarmente e isolati dal contesto originario, possano 'trarre in inganno' l'amministrazione procedente, tenuto conto del fatto che si tratta di informazioni che hanno una fonte istituzionale (sebbene – sempre nei termini della licenza – debba apparire chiaro che non vi sia nessun avallo, circa quello specifico uso, da parte dell'istituzione che ha prodotto e rilasciato l'informazione).

In definitiva, i dati provenienti da un *dataset* aperto non devono essere decontestualizzati artificialmente dal contesto da cui sono tratti, ma viceversa devono essere organizzati all'interno della documentazione presentata nell'intervento procedimentale attraverso un'opportuna contestualizzazione, volta a favorire la piena comprensione del significato e dell'origine dell'informazione.

### *9. Accesso ai dati aperti ai fini dell'uso nel procedimento e posizioni giuridiche dei cittadini*

Un differente versante di riflessione attiene a come la possibilità del riutilizzo degli *open data* nel contesto della partecipazione procedimentale possa riverberarsi sulle posizioni giuridiche e sulle garanzie degli interventori.

Rispetto a ciò, l'osservazione da cui muovere è che, ad una prima analisi, la pratica dei dati aperti appare originare un paradosso per cui, pur essendo legata a politiche di trasparenza e collaboratività, con indubbi effetti positivi quando è volta alla partecipazione politica (Di Donato, 2010: 23), presenta invece tratti di criticità in relazione alla sua spendibilità in sede di procedimento amministrativo, in quanto può dare luogo ad un ridimensionamento delle garanzie del cittadino, piuttosto che ad un loro accrescimento.

La ragione di ciò risiede anzitutto nel fatto che la pubblicazione dei dati aperti – quando avviene al di fuori della sfera di obbligatorietà – mantiene la sua natura di atto libero e unilaterale delle amministrazioni, le cui condizioni, come si è ampiamente osservato, sono regolate da una licenza. Ciò conferisce agli *open data* caratteri antitetici, almeno sotto alcuni profili, rispetto all'informazione riconducibile alla sfera della pubblicità necessaria. Fra questi, in particolare, emerge la sostanziale assenza di garanzie per il cittadino, sia per quanto attiene la permanenza dell'informazione nella sede di pubblicazione, ma anche, soprattutto, dal punto di vista della correttezza dei dati. Ciò è ricavabile dalla clausola enucleata al punto 4 della licenza italiana dei dati aperti, in cui si stabilisce che le informazioni «sono rilasciate dal Licenziante 'così come sono'; il Licenziante non fornisce alcuna garanzia di qualsiasi tipo con riguardo alle Informazioni, sia essa espressa o implicita, di fonte legale o di altro tipo, essendo quindi escluse – tra le altre – le garanzie relative all'idoneità per un fine specifico, alla non violazione di diritti di terzi (d'autore o d'altro tipo), alla mancanza di difetti latenti o di altro tipo, all'esattezza o alla presenza di errori».

In definitiva, con l'adozione dell'*Open data license* si ha un totale sgravio di responsabilità dell'amministrazione, in relazione alla presenza di errori e inesattezze. Da questo punto di vista, ci troviamo di fronte ad un'effettiva incongruenza, legata al fatto che né la normativa, né la licenza, tengono conto della possibilità che l'informazione aperta possa essere riutilizzata in sede di intervento nel procedimento amministrativo, sede in cui, invece, il fatto che l'informazione sia di fonte pubblica costituisce di regola garanzia di certezza giuridica della medesima.

A ciò si aggiunge un differente profilo di criticità, rinvenibile nella differenza di posizione che può configurarsi in capo ai cittadini in ragione del divario digitale, cioè delle diverse possibilità di accesso al mezzo informatico da parte di soggetti differenti coinvolti in uno stesso procedimento, o in procedimenti simili. Infatti, nel momento in cui l'informazione è presente in Rete in regime di *open data*, l'accesso alla medesima è comunque condizionato alle possibilità effettive e concrete di accesso ad Internet, che possono differire sia ragione del differente grado di conoscenze informatiche, sia dal punto di vista della disponibilità materiale del mezzo elettronico (Merloni, 2005: 209 sgg.). Le categorie che subirebbero questa disparità di trattamento sono enumerate in modo esaustivo e chiaro nel parere n. 11995/04 del Consiglio di Stato (che in tale sede si pronunciò preliminarmente sul Codice dell'amministrazione digitale), al punto 10.1, dove si fa riferimento ad «anziani, disabili, soggetti con basse scolarità, emarginati, abitanti in aree remote o rurali, in ritardo con l'"alfabetizzazione informatica" o semplicemente diffidenti». Per coloro che afferiscono a queste fasce sociali, l'opportunità di ottenere dagli *open data* informazioni spen-

dibili a proprio favore in un procedimento amministrativo appare limitata, rispetto a coloro che, al di fuori di queste categorie, hanno facile accesso ai dati, sia materialmente, sia dal punto di vista delle cognizioni che consentono di reperire le informazioni.

Si pensi, a titolo di esempio, alla quantità di dati che una persona soggetta ad espropriazione per la costruzione di una sede stradale può avere la possibilità di prelevare da banche dati aperte, rilasciate da enti diversi dall'amministrazione espropriante: dati sul traffico stradale, sul rischio idrogeologico, sui flussi di trasporti pubblici, sulla presenza di flora o fauna protetta, cartografia in genere e simili; è evidente che le diverse opportunità di accesso a questa mole informativa incidono sulla possibilità di portare elementi a proprio favore nel procedimento amministrativo, ed è altrettanto certo che, nella misura in cui (come negli esempi ora visti) si tratta di *open data* a pubblicazione non obbligatoria, ovvero di *dataset* che non hanno la forma di 'documento' che permetta l'esercizio di accesso 'classico', si configura una posizione di debolezza non tutelata in capo a chi non ha le conoscenze o i mezzi per accedere.

Da quest'ultimo punto di vista la normativa contiene indubbiamente un vuoto, che deve essere colmato. Ciò può avvenire attraverso un percorso che, in verità, in molti ordinamenti giuridici è già in essere, volto a riconoscere un diritto di accesso ad internet a tutti i cittadini (Frosini, 2011: 35 sgg.), vale a dire di porre in essere azioni concrete per superare le diverse forme di divario digitale esistenti presso la popolazione (Passaglia, 2014: 13 sgg.). In Italia, una enunciazione in tal senso è contenuta nell'art. 13 *ter* del d.l. 18.10.2012 n. 179, convertito dalla l. 17.12.2012, n. 221: «Lo Stato riconosce l'importanza del superamento del divario digitale, in particolare nelle aree depresse del Paese, per la libera diffusione della conoscenza fra la cittadinanza, l'accesso pieno e aperto alle fonti di informazione e agli strumenti di produzione del sapere». Si tratta di una norma di principio che non rappresenta un percorso compiuto, quanto piuttosto l'indicazione di una direzione. Sicuramente, se l'avvio di un processo di questo tipo appare in sé fondamentale, la sua valenza assume una concretezza particolare, e la sua attuazione diviene indifferibile, quando si pensa ai dati aperti come risorsa spendibile nella partecipazione al procedimento amministrativo.

*Note*

- <sup>1</sup> La norma, al primo comma, dispone che «L'autore di una banca di dati ha il diritto esclusivo di eseguire o autorizzare: a) la riproduzione permanente o temporanea, totale o parziale, con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma; b) la traduzione, l'adattamento, una diversa disposizione e ogni altra modifica; c) qualsiasi forma di distribuzione al pubblico dell'originale o di copie della banca di dati; [...] d) qualsiasi presentazione, dimostrazione o comunicazione in pubblico, ivi compresa la trasmissione effettuata con qualsiasi mezzo e in qualsiasi forma; e) qualsiasi riproduzione, distribuzione, comunicazione, presentazione o dimostrazione in pubblico dei risultati delle operazioni di cui alla lettera b)».
- <sup>2</sup> La norma, nel testo originario, disponeva: «Quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, il totale delle entrate provenienti dalla fornitura e dalla autorizzazione al riutilizzo dei documenti non supera i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti».
- <sup>3</sup> La norma che esprime questo principio in modo più chiaro è l'art. 50, co. 2, del Codice dell'amministrazione digitale, il quale stabilisce che «Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, [...] 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».
- <sup>4</sup> Il testo della *Italian Open Data License* è consultabile all'indirizzo <<http://www.dati.gov.it/iodl/2.0>> (09/2016).
- <sup>5</sup> Ciò è stabilito all'art. 52 del Codice dell'Amministrazione Digitale, in base a cui «L'eventuale adozione di una licenza [standard per il riutilizzo], è motivata ai sensi delle linee guida nazionali [dell'Agenzia per l'Italia digitale]»; Tali linee-guida, emanate nel 2014 e intitolate «Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico», stabiliscono che «Le amministrazioni possono prevedere casi di applicazione di licenze che limitino il riutilizzo dei dati se e solo se ciò si renda necessario per il rispetto di altre normative (e.g., norme in materia di protezione dei dati personali, norme sul diritto d'autore) e comunque motivando opportunamente la scelta».
- <sup>6</sup> La norma stabilisce che «I documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente [...] sono pubblicati in formato di tipo aperto [...] e sono riutilizzabili [...] senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità».
- <sup>7</sup> In relazione a ciò, al tredicesimo «considerando» della Direttiva del 2013 si afferma: «Occorre inoltre che l'ente pubblico interessato mantenga il diritto a sfruttare qualsiasi documento reso disponibile a fini di riutilizzazione», e al venticinquesimo «Considerando» si stabilisce che «Gli Stati membri stabiliscono i criteri per l'addebito di corrispettivi superiori ai costi marginali».
- <sup>8</sup> La norma, nel testo attuale, dispone che «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».
- <sup>9</sup> La norma è oggi così formulata: «I dati sono resi disponibili gratuitamente oppure, qualora per il riutilizzo di documenti sia richiesto un corrispettivo, quest'ultimo è limitato ai costi effettivi sostenuti per la loro riproduzione, messa a disposizione e divulgazione».
- <sup>10</sup> Al terzo comma la norma stabilisce che il principio della gratuità non si applica «a) alle biblioteche, comprese quelle universitarie, i musei e gli archivi; b) alle pubbliche amministrazioni e agli organismi di diritto pubblico che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico; c) ai casi eccezionali relativi a documenti per i quali le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico sono tenuti a generare utili sufficienti per coprire una parte sostanziale dei costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione».

*Riferimenti bibliografici*

- Aliprandi S. 2008, *Creative commons, manuale operativo*, Stampa Alternativa, Viterbo.  
 — 2011, *Open licensing e banche dati*, in *Informatica e diritto*: 25-43.
- Alovisio M. 2011, *Criticità Privacy nel riutilizzo dei dati pubblici*, in *Informatica e diritto*: 45-64.
- Borruso R., Russo S., Tiberi C. 2009, *L'informatica per il giurista*, Giuffrè, Milano.
- Caranta R., Ferraris L. 2000, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Carloni E. (a cura di) 2005, *Codice dell'Amministrazione Digitale*, Maggioli, Rimini.  
 — 2014, *L'amministrazione aperta*, Maggioli, Rimini.
- Di Donato F. 2010, *Lo stato trasparente*, ETS, Pisa.
- Duni G. 1992, *Dall'informatica amministrativa alla teleamministrazione*, IPZS, Roma.  
 — 2005, *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Informatica e diritto*: 43-47.  
 — 2008, *L'amministrazione digitale*, Giuffrè, Milano.
- Frosini T.E. 2011, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in M. Pietrangelo (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 23-43.
- Gallo C.E. 1992, *La partecipazione al procedimento*, in Alberti P. et al., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino: 59-106.
- Giannini M.S. 1960, *Certezza pubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI.
- Lessig L. 2005, *Cultura libera*, Apogeo, Milano.
- Marcelli F., Marsocci P., Pietrangelo M. 2015, *La rete Internet come spazio di partecipazione politica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Marongiu D. 2008, *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in *Informatica e diritto*: 355-368.  
 — 2013, *Organizzazione e diritto di Internet*, Giuffrè, Milano.
- Masucci A. 2001, *Il documento amministrativo informatico*, in Arena G. et al., *La documentazione amministrativa*, Maggioli, Rimini: 173-230.  
 — 2008, *L'istruttoria procedimentale per via telematica. Primi lineamenti*, in *Informatica e diritto*: 407-422.  
 — 2011, *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Giappichelli, Torino.
- Merloni F. 2005, *Introduzione all'e-government*, Giappichelli, Torino.
- Minazzi F. 2013, *Il principio dell'“Open data by default” nel Codice dell'amministrazione digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Orofino A.G. 2008, *Forme elettroniche e procedimenti amministrativi*, Cacucci, Bari.  
 — 2013, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari.
- Passaglia P. 2014, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. Nisticò, P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino: 1-55.
- Patroni Griffi F. 2013, *La trasparenza della Pubblica Amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Ponti B. (a cura di) 2008, *Il regime dei dati pubblici*, Maggioli, Rimini.

- (a cura di) 2013, *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Maggioli, Rimini.
- Rizzo G., Morando F., De Martin J.C. 2011, *Open data: la piattaforma di dati per il Linked Data*, in *Informatica e diritto*: 493-511.
- Rodotà S. 2014, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari.
- Rovati A.M. 2011, *Prime note su proprietà intellettuale e riutilizzo dei dati pubblici*, in *Informatica e diritto*: 153-184.
- Sappa C. 2011, *Diritti di proprietà intellettuale e dati pubblici nell'ordinamento italiano*, in *Informatica e diritto*: 185-197.
- Virga. G. 1998, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano.