



Open data per l'*e-democracy*

Anna Federica Spagnuolo • Elisa Sorrentino

Le restrizioni imposte dall'emergenza da Sars-CoV-2 hanno aumentato il desiderio di essere cittadini attivi. In questo le tecnologie digitali hanno un ruolo fondamentale. Usando dati organizzati, aperti e liberamente accessibili è possibile attuare una governance trasparente, partecipata e collaborativa migliorando la qualità dei servizi pubblici, la conoscibilità dell'azione amministrativa e la sua semplificazione. In questo modo sarebbe possibile rafforzare il controllo dei cittadini e degli stakeholder, favorendo, il passaggio dall'*e-government* all'*e-democracy*. Affinché ciò si realizzi, è indispensabile, tuttavia, che gli open data siano tutelati come veri e propri beni comuni.

Cittadinanza digitale – *e-Democracy* – Open data – Trasformazione digitale – Open government

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Dall'*e-government* all'*open-government* – 3. Open data per l'*e-government* – 4. La governance dei diritti digitali – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Il distanziamento sociale e l'isolamento imposto dall'emergenza da Sars-CoV-2 si è tradotto in molti territori in un forte desiderio di convivenza e socialità cui hanno fatto seguito richieste di maggiore partecipazione da parte dei cittadini. In tal senso, riemergere in tutto il suo valore giuridico e sociale il concetto di cittadinanza attiva, per la cui realizzazione l'uso del digitale può avere un ruolo fondamentale, soprattutto nel favorire un'idea di governance trasparente, partecipata e collaborativa. Il processo di trasformazione digitale ancora in atto, unito alla possibilità di disporre di dati organizzati, aperti e liberamente accessibili può, difatti, contribuire al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, alla conoscibilità e alla semplificazione dell'azione amministrativa ma, soprattutto, ad una ridefinizione della forza e del potere di controllo dei cittadini e degli stakeholder sull'azione pubblica e, di riflesso, all'e-

sercizio dei diritti di cittadinanza digitale e al corretto svolgimento della vita democratica¹. Le amministrazioni, dal canto loro, possono intercettare bisogni e desiderata della comunità di riferimento, spesso inespressi o sommersi, e garantire ai cittadini di vedere attuato pienamente il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della nostra Costituzione². Parimenti, è necessario realizzare buone pratiche di *e-government*³ valorizzando ogni attività e/o iniziativa in materia di *e-democracy* così come sancito dall'art. 9 del CAD⁴ rispondendo contestualmente alle attese dell'Unione europea, agli obiettivi individuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) nel Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2020-2022⁵, al Piano nazionale innovazione 2020-2025⁶, al d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni)⁷ e infine al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁸.

Se è vero, dunque, che le tecnologie digitali rappresentano il luogo in cui oggi l'individuo crea, svi-

A.F. Spagnuolo ed E. Sorrentino afferiscono all'Istituto di Informatica e Telematica del CNR, Sede di Cosenza, dove ricoprono rispettivamente i ruoli di tecnologo e collaboratore tecnico.

Questo contributo fa parte del numero speciale "La Internet governance e le sfide della trasformazione digitale" curato da Laura Abba, Adriana Lazzaroni e Marina Pietrangelo.



luppa e forgia la propria cittadinanza digitale⁹ è altrettanto vero che una società inclusiva dovrebbe agire *in primis* sulle precondizioni della partecipazione¹⁰ garantendo ai cittadini un accesso diretto e facilitato alle informazioni provenienti da fonte pubblica.

2. Dall'e-government all'open-government

Il termine e-government (amministrazione digitale), utilizzato per la prima volta nella Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione europea, indica «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»¹¹.

In altri termini, quando si parla di e-government, si fa «riferimento a tutti quei processi di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione e della sua attività che mirino a sviluppare servizi amministrativi utilizzando una varietà di strumenti elettronici intesi ad aumentare l'efficienza del settore pubblico»¹². L'idea è che attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) si possano ridurre le distanze e velocizzare i processi di comunicazione tra cittadini e pubblica amministrazione (PA) con un ritorno evidente in termini di riduzione dei tempi burocratici della macchina amministrativa e di maggiore efficienza della stessa. Non si tratta, dunque, di una semplice automazione dei procedimenti, ma di un vero e proprio processo di riorganizzazione, razionalizzazione, reingegnerizzazione delle attività e dei servizi offerti dalle PA che, attraverso l'uso delle nuove tecnologie¹³, possono rispondere con maggiore efficacia ai principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione¹⁴. Da tutto ciò discende un rinnovato rapporto tra l'amministrazione pubblica, che, in ossequio anche al principio dell'accountability, garantisce pieno accesso al suo patrimonio informativo, e il cittadino che esercita il suo diritto/dovere di controllo democratico.

Questo perché la filosofia dell'*open government* è quella di operare per una «maggiore condivisione tra pubblico e privato, con l'idea che ciò conduca a una maggiore giustizia sociale»¹⁵.

Nonostante le entusiasmanti premesse, ci siamo trovati in piena emergenza da Sars-CoV-2 quasi del tutto impreparati. In effetti, sebbene il concetto di e-government sia da tempo presente negli obiettivi programmatici derivanti non solo da vincoli europei ma anche da puntuali obblighi internazionali¹⁶, l'Ita-

lia ha palesato la mancanza di una contestuale predisposizione e implementazione di piani strutturati *ad hoc*, finalizzati a rendere gli interventi efficaci ed efficienti. Del resto, per come si evince dal *Digital Economy and Society Index* (DESI) 2021¹⁷, il nostro Paese continua ad essere agli ultimi posti nelle diverse graduatorie in termini di digitalizzazione. L'indice, in particolare, misura la "performance digitale" attraverso quattro dimensioni: connettività, capitale umano, uso di servizi digitali, integrazione della tecnologia digitale nelle imprese e servizi pubblici digitali. Se si guarda più nel dettaglio la performance dell'Italia nelle varie dimensioni, ci si rende conto che le maggiori criticità si riscontrano nel primo ambito strategico, ovvero "capitale umano", che ricomprende: competenze degli utenti di Internet e competenze digitali avanzate¹⁸.

I più recenti provvedimenti legislativi nello specifico sono tesi a favorire un tangibile processo di semplificazione e accelerazione della trasformazione digitale quali misure urgenti e necessarie, finalizzate anche e soprattutto a contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da Sars-CoV-2¹⁹.

Sul fronte europeo, a dicembre 2020, il Parlamento e il Consiglio raggiungono un accordo provvisorio sul dispositivo per la ripresa e la resilienza²⁰; mentre ad aprile 2021 viene istituito, con Regolamento²¹, il programma *Europa digitale* per il periodo 2021-2027²² con una importante dotazione finanziaria che mira, tra l'altro, a potenziare le competenze digitali dei cittadini europei, così come pianificato anche dal nostro Paese attraverso il già citato Piano nazionale innovazione 2020-2025²³ la cui *ratio* è rintracciabile negli "Obiettivi di sviluppo sostenibile" (SDGs) dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite²⁴.

Infine, il *Next Generation EU* (NGEU)²⁵, documento programmatico che integra il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, attraverso un piano di ripresa che mira a coadiuvare l'Unione europea nel fronteggiare i danni economici e sociali derivanti dall'emergenza sanitaria e a gettare le basi per rendere le economie e le società dei paesi aderenti più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale. La componente principale è rappresentata dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), programma di investimenti e riforme ideato per ricostruire il futuro dell'Europa²⁶ in cui si inserisce il PNRR, approvato in Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021. Quelle citate rappresentano una serie articolata di misure nazionali e sovranazionali volte ad innescare un cambiamento strutturale e capillare anche nella prospettiva di una rinnovata organizzazione della PA²⁷. Si rende, dunque, neces-



sario attivare un processo di automazione e digitalizzazione della PA, che sia supportato oltre che dall'implementazione di infrastrutture/piattaforme interoperabili anche da una significativa virata verso la semplificazione/sburocratizzazione delle procedure e verso una serie di azioni volte a contrastare gli effetti derivanti dalla carenza di personale qualificato. Si prospetta per il nostro Paese una grande sfida; difatti, se è vero che la transizione digitale²⁸ costituisce uno dei tre assi strategici del PNRR è altrettanto vero che i timori che il nostro Paese possa rischiare di restare indietro non sono del tutto infondati.

3. Open data per l'e-government

Nonostante in tema di amministrazione digitale vi sia un consolidato e stratificato costruito normativo nazionale²⁹, sovranazionale ed internazionale³⁰, notevoli sono ancora i gap che impediscono di valorizzare e rendere l'ingente mole di dati pubblici fruibile in maniera organica e capillare da parte di tutti i cittadini. È chiaro che non è sufficiente pubblicare e rendere accessibili i dati ma è, altresì, indispensabile rimuovere le diverse limitazioni esistenti, di natura giuridica, finanziaria o tecnologica. Allo stesso modo, non basta il semplice accesso ai dati per promuovere la partecipazione e, soprattutto, la collaborazione fra cittadini e amministrazioni. Per raggiungere tali fini è, difatti, necessario promuovere anche la disciplina dell'apertura e del riuso delle informazioni³¹.

È doveroso, quindi, aprire un varco in seno alle amministrazioni pubbliche affinché siano consapevoli dell'importanza assunta dal principio del libero accesso ai dati ed ai documenti (c.d. open data³²). Partendo dalla definizione di open data fornita dalla Open Knowledge Foundation possiamo affermare che «un contenuto, una informazione o un dato si definisce aperto se chiunque è in grado di utilizzarlo, riutilizzarlo e ridistribuirlo per qualunque scopo senza alcuna restrizione legale, tecnologica o sociale o, al massimo, con l'obbligo di garantirne la provenienza e l'apertura»³³. Ciò significa che l'enorme mole di dati pubblici disponibili può realmente esprimere il suo potenziale solo a condizione che la stessa sia offerta in formato aperto. Solo in tal senso, difatti, è possibile rielaborare preziose informazioni e riutilizzarle per sviluppare e fornire servizi innovativi e calibrati alle reali esigenze del cittadino affinché possa realizzarsi compiutamente anche il principio di trasparenza sull'operato della PA.

Il concetto è ben radicato nel CAD e meglio esplicato con le successive modifiche e integrazioni³⁴. Da una disamina del testo si evince, difatti, quanto la nostra normativa sia estremamente puntuale e

ben articolata e quanto lo specifico tema sia più volte rimarcato sin dai primi articoli dello stesso Codice³⁵.

La linea tracciata dal nostro legislatore è chiaramente quella di valorizzare i dati pubblici raccolti ed elaborati dalle PA consentendone esplicitamente il riutilizzo³⁶. Del resto, i dati da queste creati e prodotti mediante investimenti di risorse collettive non possono che essere soggetti ad un processo di totale apertura e condivisione con concrete e fattive possibilità di rielaborazione a vantaggio dell'azione amministrativa anche in termini di accountability³⁷. È esattamente per questo che il Parlamento europeo, nella Direttiva n. 2019/1024 al paragrafo 5, identifica l'accesso all'informazione come diritto fondamentale³⁸ incoraggiando gli Stati membri a «promuovere la creazione di dati basati sul principio dell'apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita». È, in altri termini, la natura pubblica dei dati che impone di renderli accessibili a terzi, portatori di un interesse e legittimati a richiederli³⁹. L'accesso all'informazione pubblica rappresenta, dunque, presupposto imprescindibile in un modello di governance orientato a principi di trasparenza, partecipazione ed accountability ma è la condivisione di dati aperti ad enfatizzare il controllo della cittadinanza sull'operato pubblico e a consentire di realizzare una vera e propria forma di democrazia monitorante⁴⁰.

Dati aperti e disponibili per il riuso⁴¹, dunque, da intendersi alla stregua di veri e propri beni comuni⁴² e valorizzati come beni comuni digitali⁴³, giuridicamente riconosciuti e opportunamente tutelati, per la cui gestione giocano un ruolo fondamentale i principi FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*)⁴⁴. L'implementazione dei suddetti principi, sin dalla fase di progettazione del sistema di raccolta (FAIR *by design*) e la cui valutazione, in termini di quali dati riutilizzare sulla base di un'analisi dei metadati⁴⁵, garantirebbe una maggiore tutela anche ai fini privacy, qualora fossero trattati dati personali, scongiurando in tal senso eventuali pericoli derivanti dall'accentramento di dati e dall'eventuale incrocio di informazioni presenti in diversi database. L'analisi dei metadati, associati ad un set di dati personali e individuati attraverso identificatori univoci e persistenti, andrebbe, difatti, a scongiurare i predetti rischi oltre a favorire il principio di minimizzazione così per come richiamato dal Regolamento UE 679/2016 (GDPR)⁴⁶. Inoltre, affinché i diversi interventi in tema di trasformazione digitale del Paese, possano realmente tendere verso un sistema di *e-democracy*, a parere di chi scrive, sarebbe necessario animare il dibattito sull'importanza del riconoscimento dei dati come veri e propri beni comuni giuridicamente riconosciuti. Una nuova cultura del dato⁴⁷ è, difatti, in-



dispensabile per un nuovo modello di governance⁴⁸ finalizzata a migliorare la vita della cittadinanza. In questo modo si andrebbe a delineare, altresì, il passaggio da un sistema orientato all'e-government ad un sistema di *e-democracy*. La differenza non è per nulla banale, difatti, mentre l'e-government, secondo una logica *top-down*, fornisce specifici input definiti dalle amministrazioni e funzionali all'ottimizzazione delle attività di cittadinanza, l'*e-democracy* presuppone un processo orizzontale che dovrebbe favorire l'adozione di politiche *bottom-up*⁴⁹ in attuazione del succitato art. 118 Cost.

4. La governance dei diritti digitali

Senza ombra di dubbio, la chiave di volta per una governance digitale più equa ruota intorno al riconoscimento di un diritto di accesso diffuso, da parte dei cittadini e degli stakeholder in generale, alle nuove tecnologie, alle informazioni attraverso l'accessibilità a dati aperti e disponibili, e ovviamente ad Internet⁵⁰. Va da sé, infatti, che per un effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali è indispensabile rafforzarne l'utilizzo attraverso una politica di accesso ampia e generalizzata ad Internet⁵¹. In tale ottica, l'art. 24 del citato d.l. n. 76/2020⁵² ha disposto diverse modifiche agli artt. 3-*bis*, 6-*bis*, 6-*quater*, 64, 64-*bis*, 65 del CAD.

Il d.l. n. 76/2020 impone sostanzialmente l'uso di strumenti informatici e telematici nello svolgimento dell'azione amministrativa della PA con il precipuo scopo di semplificare e innovare la macchina burocratica e contestualmente di facilitare e sostenere il dialogo tra le PA e i cittadini.

Ciò detto, è necessario approntare una serie di misure che possano intercettare e colmare il persistente *digital divide*⁵³ con l'obiettivo di trarre maggiori benefici per l'empowerment personale e sociale⁵⁴ non limitando l'attenzione sui "connessi" ma anche sui "disconnessi", poiché «non disporre effettivamente del diritto di accedere a Internet, nell'era dell'accesso, significa, difatti, essere [...] eremiti analogici in un mondo digitale»⁵⁵. In altri termini l'insieme dei servizi che sono offerti su Internet è, oramai tale da renderne imprescindibile l'accesso, in quanto «nello spazio digitale gli individui soddisfano un ampio spettro di bisogni fondamentali per lo sviluppo della persona»⁵⁶. Pertanto, se è vero che l'accesso alle ICT moltiplica le chance di cittadinanza per i soggetti connessi è pur vero che moltiplica le disuguaglianze dei soggetti non connessi⁵⁷.

Anche in questo caso il nostro impianto normativo è più che puntuale. Il CAD, difatti, non si limita a dettare una disciplina in supporto alla definizione di

un'amministrazione digitale⁵⁸ ma delinea, così come è stato evidenziato nel paragrafo precedente, il percorso da attuare per un nuovo processo democratico fra cittadini ed amministrazioni, incentrato sui diritti digitali. Diritto all'uso delle tecnologie⁵⁹, all'identità digitale e al domicilio digitale⁶⁰, a servizi online semplici e integrati⁶¹. Di assoluto rilievo, il diritto all'alfabetizzazione informatica dei cittadini disposta dall'art. 8, secondo cui lo Stato e le amministrazioni pubbliche promuovono iniziative volte all'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo ai minori ed alle categorie a rischio di esclusione in modo da consentire una riduzione del *digital divide*⁶². Infine, ma non per importanza, il diritto alla *partecipazione democratica elettronica* ai sensi dell'art. 9, che incentiva lo sviluppo degli strumenti di *e-democracy*. Nello specifico, il legislatore italiano dispone che i vari soggetti pubblici, obbligati all'applicazione del CAD, devono favorire l'utilizzo delle tecnologie oltre che per migliorare la qualità dei propri atti anche e soprattutto per promuovere la partecipazione⁶³ dei cittadini al processo democratico. Si facilita, in tal modo, l'esercizio dei diritti politici e civili, anche attraverso la realizzazione di forme di democrazia diretta⁶⁴. Come già affermava l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel 2009⁶⁵, la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche è la preconditione di una governance effettiva. In tal senso, se pianificare politiche in tema di sviluppo urbano e territoriale così come in altri domini si assume come un'operazione complessa e ad alto rischio di fallimento, va da sé che i processi decisionali inclusivi possono incidere strategicamente su questa problematica rendendola più facilmente governabile. La prospettiva che le organizzazioni della società civile lavorino con le amministrazioni pubbliche alla definizione, all'attuazione, al monitoraggio e alla valutazione delle diverse strategie consente, difatti, di migliorare la qualità degli interventi messi in atto, semplicemente perché condivisi con la comunità di riferimento. Alla base di tutto ciò, è necessario vi sia la condivisione di dati e informazioni aperti, liberi da qualsiasi limitazione che ne impedisca il riuso, la modifica, la combinazione con altri dati e l'interoperabilità⁶⁶, così che tutti possano accedervi in maniera diretta e trasparente, al fine di rendere i cittadini più consapevoli e dunque più liberi.

Tutto ciò premesso, se le nostre amministrazioni saranno in grado di recepire in tempi rapidi quanto indicato dal legislatore potremo riuscire a superare una grande prova in cui sono in gioco non solo la credibilità dell'operato delle istituzioni ma anche il fondamentale diritto ad una cittadinanza digitale e partecipativa.



5. Conclusioni

Se è vero che la pandemia ha acuito problemi più o meno latenti e che alla crisi economica si è aggiunta una diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni e delle decisioni da queste assunte, è altrettanto vero che il legislatore ci ha fornito tutti gli strumenti per poter sfruttare al meglio le potenzialità espresse dalle tecnologie digitali anche al fine di favorire un contatto più agevole con le amministrazioni e mantenere una maggiore coscienza sull'operato delle stesse. Restano indubbiamente una serie di criticità da risolvere che, da un lato sono, direttamente connesse al *digital divide* e, dall'altro, alla carenza di linee politiche e programmatiche in seno alle nostre amministrazioni volte ad implementare una riorganizzazione in ottica di digitalizzazione, atta a semplificare i procedimenti e i processi amministrativi e a facilitare e favorire la comunicazione con i cittadini. Per questi motivi è necessario attuare strategie che possano esaltare il valore sociale della trasformazione digitale tesa all'inclusione e alla condivisione garantendo a tutti le medesime possibilità di usufruire dei vantaggi della società digitale e di esserne parte attiva.

Appropriandosi della tecnologia, sfruttandone i vantaggi, mettendo a disposizione e condividendo le competenze digitali di alcuni per il bene della comunità, si potrà realizzare una vera e propria rivoluzione digitale *bottom-up*.

Per questi motivi è lecito che i cittadini rivendichino i propri diritti digitali, anche e soprattutto perché sono essi stessi la fonte primaria delle indagini e delle raccolte da cui viene generata l'enorme quantità d'informazioni detenute dalle PA⁶⁷.

Per di più, viviamo in un'epoca in cui è possibile comprendere le scelte politiche e amministrative alimentando la spinta partecipativa dei cittadini e ricostruendo, in tal senso, la fiducia all'interno del tessuto sociale, ma per far sì che ciò avvenga, bisogna, altresì, lavorare su una nuova politica del dato.

Accesso agli open data, dunque, da parte di tutti coloro che ne hanno interesse senza che ciò comporti una particolare qualificazione giuridica dell'interesse medesimo, giungendo così ad una totale trasparenza dell'operato della PA, sia sotto il profilo dell'attività procedimentale che della organizzazione amministrativa. Soltanto, dunque, attraverso la totale apertura verso le parti interessate potrà realizzarsi un effettivo coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale responsabilizzando maggiormente le pubbliche amministrazioni in un'ottica non soltanto giuridica ma anche etica⁶⁸.

Note

¹Si veda a tal proposito E. DE MARCO, *Democrazia in trasformazione: i nuovi orizzonti della democrazia diretta*, in "Federalismi.it", numero speciale 1/2017, p. 4.

²In forza dell'ultimo comma dell'art. 118 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».

³Si veda OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers No. 02, OECD Publishing, 2020. L. TORRES, V. PINA, S. ROYO, *E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms?*, in "Online Information Review", vol. 29, 2005, n. 5, p. 531 ss.; C.B. STAHL, *The Ethical Problem of Framing e-Government in Terms of e-Commerce*, in "The Electronic Journal of E-Government", vol. 3, 2005, n. 2, p. 77-82; D.F. NORRIS, M.J. MOON, *Advancing E-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?*, in "Public Administration Review", vol. 65, 2005, n. 1, p. 64 ss.; S.S. DAWES, *The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance*, *ivi*, vol. 68, 2008, n. s1, p. 86 ss.; D.F. NORRIS, *E-Government 2020: Plus ça change, plus c'est la même chose*, *ivi*, vol. 70, 2010, n. s1, p. 180 ss.; C.A. HARDY, S.P. WILLIAMS, *Assembling E-Government Research Designs: A Transdisciplinary View and Interactive Approach*, *ivi*, vol. 71, 2011, n. 3, p. 405 ss.; M.J. MOON, J. LEE, C.Y. ROH, *The Evolution of Internal IT Applications and e-Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods*, in "Administration & Society", vol. 46, 2014, n. 1, p. 3-36.

⁴D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* (CAD).

⁵Il *Piano Triennale* è consultabile online.

⁶MINISTRO PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA DIGITALIZZAZIONE, *Piano nazionale innovazione 2025* - Release stabile, 9 novembre 2020.

⁷V. d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con l. 11 settembre 2020, n. 120 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*.

⁸Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) è consultabile sul sito del Governo.

⁹Si veda a tal proposito P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in "Federalismi.it", 2018, n. 2, p. 13. Secondo l'autore «Quando tra amministrazione e cittadino si instaura – obbligatoriamente e per scelta del legislatore – un rapporto "di cittadinanza digitale", emerge l'obbligo per i pubblici poteri di rendere effettivo il diritto d'accesso alla rete come preconditione per l'esercizio di ulteriori diritti, anche costituzionalmente garantiti, nonché per la realizzazione dei principi di buon andamento ed imparzialità di un'amministrazione digitale».

¹⁰Si veda E. DE MARCO, *op. cit.*, p. 4. Secondo l'autore per la realizzazione del principio democratico assume particolare rilievo la distinzione tra democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia partecipativa o diffusa.

¹¹COMMISSIONE EUROPEA, *Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa*, comunicazione del 26 settembre 2003. Fra i contributi dottrinali più recenti si segnala C.M. ARPAIA, P. FERRO, W. GIUZIO et al., *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in "Questioni di Economia e Finanza", Banca d'Italia, n. 309, febbraio 2016; F. BASSANINI, *Twenty years of administrative reforms in Italy*, in "Review of Economic Conditions in Italy", 2009, n. 3.



¹²D.U. GALETTA, *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in "Istituzioni del Federalismo", 2019, n. 3, p. 664.

¹³Sull'*open government* D. LATHROP, L. RUMA (eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, 2010; E. CARLONI (a cura di), *L'amministrazione aperta. Regole strumenti e limiti dell'open government*, Maggioli, 2014; F. DI DONATO, *Lo Stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Edizioni ETS, 2010; L. SARTORI, *Open government: what else?*, in "Istituzioni del Federalismo", 2013, n. 3-4, pp. 753-775; F. FAINI, *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in "Ciberspazio e diritto", 2013, n. 2, pp. 213-238. In merito T. AGNOLONI, *Dall'informazione giuridica agli open data giuridici*, in G. Peruginelli, M. Ragona (a cura di), "L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze", ESI, 2014, pp. 581-602. L'autore sottolinea come il paradigma del governo aperto sia anteriore e indipendente rispetto alle tecnologie della rete: è finalizzato alla trasparenza, alla responsabilità e al controllo delle azioni da parte dei cittadini.

¹⁴Cfr. L. Sartori, *op. cit.*, p. 755. Secondo l'autore «I pilastri dell'*Opengov* sono individuabili nella trasparenza e nella partecipazione, cui va aggiunta la collaborazione, quale meccanismo di raccordo tra le due precedenti».

¹⁵V. SFORZA, A. ALONGI, F. POMPEI et al., *Cittadinanza digitale: dal lifelong learning all'e-government*, TAB edizioni, 2021.

¹⁶La trasformazione digitale nel settore pubblico è fortemente relazionata al contesto sovranazionale per la funzione regolatrice che l'Unione europea svolge al fine di garantire l'interoperabilità dei sistemi nazionali e di definire un quadro normativo coerente e armonizzato.

¹⁷EUROPEAN COMMISSION, *Digital Economy and Society Index 2021*, disponibile anche in italiano: *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2020*.

¹⁸Secondo l'indice DESI (2021), l'ambito strategico "capitale umano" è quello con meno miglioramenti nel decennio, tanto da collocare il Paese al 25° posto nella graduatoria europea con un punteggio di molto inferiore rispetto alla media (35,1% rispetto al valore medio del 47,1%).

¹⁹È importante citare il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77* e il già citato d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con l. 11 settembre 2020, n. 120 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*.

²⁰Per approfondimenti si consulti CONSIGLIO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Dispositivo per la ripresa e la resilienza: la presidenza del Consiglio e il Parlamento raggiungono un accordo provvisorio*, comunicato stampa, 18 dicembre 2020.

²¹Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale e abroga la decisione (UE) 2015/2240.

²²Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Europa digitale per il periodo 2021-2027, COM/2018/434 final del 6 giugno 2018.

²³Il Piano rappresenta la strategia messa in campo dall'Italia all'interno della quale l'innovazione e la digitalizzazione del Paese «devono far parte di una riforma strutturale dello Stato che promuova più democrazia, uguaglianza, etica, giustizia e inclusione e generi una crescita sostenibile nel rispetto dell'essere umano e del nostro pianeta».

²⁴AGENZIA ITALIANA PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO, *Obiettivi di sviluppo sostenibile - SDGs*.

²⁵UNIONE EUROPEA, *NextGenerationEU*.

²⁶L. CAVALLI, S. SANNA, M. ALIBEGOVIC et al., *Sulla valutazione del contributo delle politiche di coesione 2021-2027 all'Agenda 2030. Una proposta metodologica*, Fondazione Eni Enrico Mattei, 30 luglio 2020.

²⁷M. POLLIFRONI, *Open Government. I processi di reingegnerizzazione dell'azienda pubblica tra etica ed innovazione*, Giappichelli, 2020.

²⁸«La transizione digitale giocherà un ruolo determinante per le traiettorie di crescita di medio-lungo periodo dell'Italia considerando che sarà proprio la Missione 1 del PNRR relativa alla digitalizzazione ("M1 digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo") quella che avrà il maggiore impatto sulla crescita economica secondo le stime contenute nello stesso PNRR: +3,9 punti percentuali di innalzamento del PIL reale rispetto allo scenario base nell'intero periodo 2021-26, rappresentando quasi il 30% dell'intero impatto del PNRR stimato in 15 punti percentuali». Si veda V. MELICIANI, M. PINI, *Digitalizzazione e produttività in Italia: Opportunità e rischi del PNRR*, Luiss, Policy Brief 14/2021, 28 luglio 2021.

²⁹Il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i. - *Codice dell'Amministrazione Digitale* (CAD); d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito dalla legge, 7 agosto 2012 n. 134; d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221; l. 6 novembre 2012, n. 190; d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36 - *Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico*; d.lgs. 18 maggio 2015, n. 102 - *Attuazione della direttiva 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*; AGID, *Linee Guida Nazionali per la Valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico*, 13 febbraio 2020; ID., *Linee Guida per i cataloghi di dati*, 23 febbraio 2020.

³⁰Si vedano a tal proposito: la *Direttiva 2003/98/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico; la *Direttiva 2013/37/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la precedente *Direttiva 2003/98/CE*; il Regolamento 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la *Direttiva 95/46/CE* Regolamento generale sulla protezione dei dati, il *Rapporto 2016 sull'e-government* delle Nazioni Unite nel quale si evidenzia un sensibile aumento dei Paesi che usano strumenti informatici nella pubblica amministrazione per offrire pubblici servizi online ai cittadini, la *Direttiva 2019/1024* che mira a promuovere l'utilizzo di dati aperti e ad agevolare il riutilizzo, a fini commerciali e non commerciali, delle informazioni detenute da pubbliche amministrazioni, da organismi di diritto pubblico e, a determinate condizioni anche delle imprese pubbliche.

³¹A riguardo si vedano, *ex multis*, C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2005, n. 5, pp. 1237-1274; B. PONTI, *Il riutilizzo di documenti del settore pubblico*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2006, n. 8, p. 817 ss.; M. ALOVISIO, *Criticità Privacy nel riuso dei dati pubblici*, in "Informatica e diritto", 2011, n. 1-2, pp. 45-64; M. MAGGIOLINO, *Il riutilizzo dell'informazione detenuta dal settore pubblico: alcune riflessioni di politica e diritto della concorrenza*, in "Concorrenza e mercato", 2012, pp. 765-802; P. PATRITO, F. PAVONI, *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2012, n. 1, pp. 87-115; M. RAGONE, *I dati aperti: l'innovazione a portata dei cittadini, pubblica amministrazione, imprese*, in "Rivista degli infornuti e delle malattie professionali", 2012, n. 3, pp. 803-812; I. MA-



CRÌ, *I dati delle pubbliche amministrazioni fra adempimenti e opportunità*, in "Azienditalia", 2012, n. 1, p. 7 ss.; F. COSTANTINO, voce *Open government*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche", UTET, aggiornamento, 2015; F. GASPARI, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, 2016; G. CARULLO, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in "Concorrenza e mercato", 2016, pp. 181-204; F. COSTANTINO, *Lampì. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in "Diritto amministrativo", 2017, n. 4, pp. 799-836; 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 "Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", 2018, n. 3-4, pp. 587-627.

³²L'attuale attenzione al concetto di open data nel contesto delle attività di governo si può far risalire al 2009, alle iniziative del presidente Obama negli USA. Infatti, nello stesso giorno del suo insediamento e come primo atto, il presidente Barack Obama ha pubblicato un memorandum sulla trasparenza e l'*Open Government* indirizzato ai dirigenti della sua amministrazione: «la mia amministrazione si impegna a dare vita a un grado di apertura (openness) nel governo senza precedenti. Lavoreremo assieme per assicurare la fiducia pubblica e per stabilire un sistema basato sulla trasparenza, sulla partecipazione pubblica e sulla collaborazione. L'apertura rafforzerà la nostra democrazia e promuoverà l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione». Al memorandum ha fatto seguito l'8 dicembre 2009 la *Open Government Directive* e la *Open Government Initiative* che, appunto, raccoglie le iniziative per l'*Open Government* dell'amministrazione federale americana in un sito progettato per favorire la partecipazione e i feedback dei visitatori. La *Open Government Directive* prevede, invece, che (ove possibile) l'amministrazione statunitense pubblichi le informazioni di cui dispone «on line, utilizzando un formato aperto (open) che possa cioè essere recuperato, soggetto ad azioni di download, indicizzato e ricercato attraverso le applicazioni di ricerca web più comunemente utilizzate. Per formato open si intende un formato indipendente rispetto alla piattaforma, leggibile dall'elaboratore e reso disponibile al pubblico senza che sia impedito il riuso dell'informazione veicolata». Per quanto riguarda il nostro Paese, bisogna attendere il 2012 con l'adesione all'*Open Government Partnership* e l'emanazione del primo piano di azione in materia di *open government*.

³³Si veda la [definizione](#) sul sito dell'Open Knowledge Foundation.

³⁴Il CAD, emanato a seguito della delega al Governo contenuta all'art. 10 della l. 29 luglio 2003, n. 229, entra in vigore nell'ordinamento italiano il 1° gennaio 2006. A pochi mesi dalla sua entrata in vigore è stato oggetto di una serie di correttivi, disposti con il d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 la cui emanazione era stata autorizzata dalla medesima legge delega 29 luglio 2003, n. 229. Il decreto correttivo, oltre che modificare in diversi punti la struttura del CAD, traspone al suo interno l'intero testo già compendiato nel d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 – contestualmente abrogato – disciplinante il sistema pubblico di connettività e la rete internazionale delle Pubbliche Amministrazioni. In tal senso, anche l'art. 16 del decreto anticrisi (d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in l. 28 gennaio 2009, n. 2) ha modificato i commi 4 e 5 dell'art. 23, prevedendo per la copia firmata digitalmente lo stesso valore dell'originale senza obbligo di autentica da parte di notaio o di altro pubblico ufficiale, salvo i documenti da indicare con decreto del presidente del Consiglio dei ministri. Altre modifiche sono state poi introdotte dalla l. 18 giugno 2009, n. 69 e dalla l. 3 agosto 2009, n. 102. Successivamente, importanti modificazioni e integrazioni sono state introdotte dal d.lgs. 30

dicembre 2010, n. 235. Infatti, sono stati modificati 53 articoli sui 92 originali e sono stati introdotti altri 9 articoli. Il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, inoltre, aggiorna il CAD all'ultimo orizzonte tecnologico introducendo i concetti di domicilio digitale, cloud computing e revisione dei CED. Altra modifica del CAD è stata introdotta, prima, dalla l. 23 dicembre 2014, n. 190, e successivamente con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179; quest'ultima modifica rientra nel quadro normativo della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 (riforma della PA del Ministro Madia). Successivamente il CAD è stato modificato e integrato con il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 per promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale. Per l'[elenco completo degli aggiornamenti](#) consultare il sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

³⁵Nello specifico, l'art. 1, co. 1, lett. o) del CAD chiarisce il concetto di "disponibilità dei dati", da intendersi come «possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge», mentre per "fruibilità del dato" si intende «la possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione». Il successivo art. 2, co. 1, statuisce che «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 [...]». L'art. 1, co. 1, lett. l-ter specifica che i dati si intendono di tipo aperto se: 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 dall'art. 7 del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36.

³⁶F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in "MediaLaws", 2018, n. 1.

³⁷Si veda a tal proposito F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in "MediaLaws", 2018, n. 2, in cui l'autore osserva come «Soltanto attraverso la totale apertura verso le parti interessate potrà realizzarsi un effettivo coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale il che, fra l'altro, responsabilizzerà maggiormente le pubbliche amministrazioni in un'ottica non soltanto giuridica (aquiliana) ma anche etica (c.d. accountability)».

³⁸Il 26 giugno 2019 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea la [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. Dopo la sua adozione nel 2003 e la significativa revisione del 2013, ora la direttiva è stata rilanciata tenendo conto dei profondi cambiamenti tecnologici e sociali avvenuti negli ultimi cinque anni, contemplando allo stesso tempo la normativa di riferimento sulla gestione dei dati.

³⁹V. ZENO-ZENCOVICH, voce *Informazione (profili civilistici)*, in "Digesto delle discipline privatistiche", vol. IX, UTET, 1993, p. 426.

⁴⁰F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, 2018, p. 62.

⁴¹M.D. WILKINSON, M. DUMONTIER, I. AALBERSBERG et al., *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*, in "Scientific data", n. 3, 2016.



⁴²Si veda a tal proposito S. RODOTÀ, *Il valore dei beni comuni*, in “La Repubblica”, 5 gennaio 2012, in cui l’autore definisce i beni comuni come quei beni «funzionali all’esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità, che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future». La prima definizione tecnico-legislativa dei beni comuni fu data durante i lavori della Commissione per la riforma del Titolo II del Libro III del Codice Civile, istituita dal Governo Prodi, nota come Commissione Rodotà, dall’autorevole nome di chi ne assunse la Presidenza. I lavori della Commissione si protrassero fino al Febbraio del 2008 e furono completati con un d.l. delega che mirava tra l’altro a introdurre nell’ordinamento giuridico italiano una disciplina organica dei beni comuni. Il tema è da tempo al centro di una vivace discussione, risvegliando l’attenzione di esperti di diversi settori della conoscenza, giuridica, economica, politica, filosofica e sociale. In Italia le politiche economiche di progressiva privatizzazione di beni, servizi, settori economici, avviate agli inizi degli anni ’90, unite ad un progressivo disfacimento dello Stato sociale, hanno dato origine ad una crescente preoccupazione circa la concreta possibilità di accedere a beni e servizi essenziali da parte di tutti i cittadini. Si veda a questo proposito U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell’economia alla riforma del codice civile*, Accademia nazionale dei Lincei, 2010; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2011; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, 2012.

⁴³Si veda a questo proposito A. PRADI, A. ROSSATO (a cura di), *I beni comuni digitali*, Editoriale Scientifica, 2014. Si veda inoltre M. LAWRENCE, L. LAYBOURN-LANGTON, *The Digital Commonwealth: From private enclosure to collective benefit, discussion paper*, IPPR, 2018.

⁴⁴I principi FAIR sono stati elaborati nel 2014 per ottimizzare la riutilizzabilità dei dati della ricerca. Essi rappresentano un insieme di linee guida e migliori pratiche sviluppate per garantire che i dati, o qualsiasi oggetto digitale, siano Findable/Rintracciabili, Accessible/Accessibili, Interoperable/Interoperabili e Re-usable/Riutilizzabili. Rintracciabili: per poter rendere i dati riutilizzabili occorre che siano per prima cosa rintracciabili dagli esseri umani e dalle macchine. Il recupero automatico e affidabile di set di dati dipende dagli identificatori persistenti (PID) utilizzati, quali ad esempio DOI, Handle o URN, e dai metadati descrittivi attribuiti ai dati, che devono essere registrati in cataloghi o in repository indicizzabili anche dalle macchine. Accessibili: i dati o almeno i loro metadati devono poter essere accessibili dagli esseri umani e dalle macchine anche attraverso sistemi di autenticazione e autorizzazione (non è necessario che i dati depositati siano open access) mediante l’uso di protocolli standard. I dati e i loro metadati devono essere depositati in archivi o repository che li rendano possibilmente persistenti nel tempo e rintracciabili in rete. Almeno i metadati dovrebbero rimanere sempre disponibili anche quando i dati non sono in open access. Interoperabili: i dati devono poter essere combinati e utilizzati insieme con altri dati o strumenti. Il formato dei dati deve pertanto essere aperto e interpretabile da vari strumenti, compresi altre basi di dati. Il concetto di interoperabilità si applica anche ai metadati. Ad esempio, i metadati dovrebbero utilizzare un linguaggio standardizzato e condiviso a livello internazionale dai diversi servizi di indicizzazione. Riutilizzabili: sia i metadati, sia i dati devono essere descritti e documentati nel migliore dei modi, a garanzia della loro qualità e perché possano essere replicati e/o combinati in contesti diversi. Il trattamento dei dati dovrebbe conformarsi agli standard o ai protocolli riconosciuti dalle comunità scientifiche di rife-

rimento. Il riutilizzo dei metadati e dei dati dovrebbe essere dichiarato con una/o più licenze aperte chiare ed accessibili.

⁴⁵E.T. INAU, J. SACK, D. WALTEMATH, A. ALAMIRREW ZEKEKE, *Initiatives, Concepts, and Implementation Practices of FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable) Data Principles in Health Data Stewardship Practice: Protocol for a Scoping Review*, in “JMIR Research Protocols”, vol. 10, 2021, n. 2.

⁴⁶Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GDPR). In particolare, l’art. 5 del GDPR prevede che i dati debbano essere «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati».

⁴⁷Il concetto di *data revolution* è stato ideato dall’*High Level Panel Post-2020 Development Agenda*, un gruppo di esperti che è stato voluto dal segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon all’indomani della definizione dei *Millennium Development Goals* del 2000. L’*High Level Panel* ha elaborato un report per la lotta alla povertà in cui l’uso dei dati gioca un ruolo di primo piano (*A New global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, 2013, p. 23-34) e che è stato da stimolo per la nascita del progetto *Data Revolution Group*.

⁴⁸Si veda a questo proposito M. TRAPANI, *Il diritto di accesso generalizzato e l’emergenza: rischi ed opportunità in uno Stato tecnologico*, in “DPCE Online”, 2020, n. 3, p. 14. L’autore sostiene che sarebbe necessario in definitiva, che anche il legislatore, superando il paradigma della digitalizzazione come mero vettore di informazioni, provveda non solamente a regolarne l’utilizzo ma anche a ripensarne la governance, superando alcune criticità che hanno determinato una minore accessibilità (anche e soprattutto per le persone affette da disabilità), una minore garanzia dei diritti e un’insufficiente semplificazione dei processi della P.A., affrontando il tema in modo organico e non come mero corollario di altre discipline.

⁴⁹Si veda a questo proposito di L. ABBA, A. ALÙ, *Internet Governance Forum: l’evoluzione del modello multi-stakeholder tra criticità e prospettive future*, in questa Rivista, 2020, n. 1, p. 83. Gli autori evidenziano la necessità di realizzare un governo della rete secondo un approccio realmente *bottom-up* e *multistakeholder* e secondo un modello di *constituency* rappresentativo ove sia garantito il pieno coinvolgimento di tutti gli attori della comunità di Internet nella sua gestione trasparente e partecipativa.

⁵⁰Nella Risoluzione dell’UNHR del 2016 *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*, il diritto di accesso ad Internet è stato definito come diritto umano ed è stato affermato che gli Stati dovrebbero approntare una serie di misure finalizzate ad incrementare e migliorare la partecipazione dei cittadini e ad eliminare le cause del *digital divide*. Sulla medesima linea la più recente Risoluzione dell’UNHCR di luglio 2018 *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*. È stato affermato come Internet possa essere considerato uno strumento importante per favorire la partecipazione dei cittadini e della società civile, per la realizzazione e lo sviluppo in ogni comunità e per l’esercizio dei diritti umani e che, pertanto, ogni Stato dovrebbe garantire la promozione, la protezione e il godimento dei diritti umani, compreso il diritto alla libertà di espressione su Internet e con altre tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Il dibattito sul riconoscimento di Internet quale diritto fondamentale è fervido da tempo anche in Italia. Stefano Rodotà, in occasione del III



Internet Governance Forum, avanzò una [proposta di modifica costituzionale](#) formulando un articolo 21-bis in base al quale «Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale». Sull'accesso ad Internet come diritto sociale e fondamentale in seno al dibattito giuridico nazionale si veda S. RODOÀ, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, 2006; M. CUNIBERTI (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Giuffrè, 2008; P. TANZARELLA, *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), «I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza», Atti del Convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa» (Trapani, 8-9 giugno 2012), pp. 517-532. Si veda, inoltre, T.E. FROSINI, *L'accesso a Internet come diritto fondamentale*, in O. Pollicino, E. Bertolini, V. Lubello (a cura di), «Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali», Aracne, 2013; P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA, «Internet e Costituzione», Giappichelli, 2014, p. 18. Nel testo si elencano cinque diverse forme di esclusione da Internet: a) la determinazione autoritativa, correlata a determinate situazioni (ad es. lo stato di detenzione); b) le carenze infrastrutturali, che rendono impossibile la connessione in determinate aree; c) le difficoltà economiche che impediscono a un individuo di possedere o detenere strumenti che consentano un adeguato accesso alla rete; d) problemi di ordine fisico che precludono al soggetto la fruizione di determinati contenuti; e) un deficit culturale dell'individuo, privo delle conoscenze informatiche sufficienti per interfacciarsi con un computer.

⁵¹G. D'IPPOLITO, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in questa Rivista, 2021, n. 2, pp. 33-42.

⁵²Il d.l. n. 76 del 2020 all'art. 12 co. 1 lett. b, introduce alcune modifiche al già menzionato art. 3-bis, stabilendo che le pubbliche amministrazioni «agiscono mediante strumenti informatici e telematici».

⁵³Il *Digital divide*, letteralmente «divario digitale», è un'espressione che descrive la situazione della popolazione divisa tra chi dispone degli strumenti e delle competenze utili per accedere e usufruire appieno delle opportunità offerte dalle tecnologie della comunicazione, collegate in prevalenza all'uso di Internet, e chi non le ha. Non si tratta, tuttavia, di una mera distinzione tra «haves and have-nots», ovvero tra coloro che hanno accesso alle nuove tecnologie e coloro che non le hanno, ma descrive una condizione molto più ampia di diversità. Quest'ultima si declina sia in termini di risorse tecnologiche, sia in termini di competenze legate in maniera particolare all'alfabetizzazione informatica ed entrambi dipendenti da diversi fattori: territoriali, economici, culturali, anagrafici, di genere e tecnologici. A tal proposito si veda, S. RAVEESH, *Digital Divide – “Haves” and “Have-Nots”: A Modern Inequality of 21st Century*, in «European Academic Research», vol. 1, 2013, n. 7. Si veda, inoltre, P. NORRIS, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*, Cambridge University Press, 2001; P. DIMAGGIO, E. HARGITTAI, *From the 'Digital Divide' to 'Digital Inequality': Studying Internet Use as Penetration Increases*, Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Center for Arts and Cultural Policy Studies, Working Papers, 2001; E. HARGITTAI, *Second-level digital divide: Differences in People's Online Skills*, in «First monday», vol. 7, 2002, n. 4, p. 1-17. Per uno sguardo alla letteratura nazionale si veda di L. SARTORI, *Il divario digitale: internet e le nuove disuguaglianze sociali*, Il Mulino, 2006; S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali: le nuove forme di esclusione nella società*

dell'informazione, Laterza, 2009. P. BOTTA, *Il divario digitale nel mondo giovanile: il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, ISFOL, 2011.

⁵⁴R. BRACCIALE, *Donne nella rete. Disuguaglianze digitali di genere*, Franco Angeli, 2010; E. HARGITTAI, Y.P. HSIEH, *Succinct Survey Measures of Web-Use Skills*, in «Social Science Computer Review», vol. 30, 2011, n. 1, p. 95-107; S. BENTIVEGNA, *op. cit.*

⁵⁵A. MASERA, G. SCORZA, *Internet, i nostri diritti*, Laterza, 2016, p. 12.

⁵⁶A.M. GAMBINO, R. GIARDA, *L'accesso ad Internet come diritto*, in «MediaLaws», 2021, n. 1, p. 115.

⁵⁷R. BRACCIALE, *Limiti contemporanei alla cittadinanza: la questione del digital divide*, in M. Aglietti, C. Calabrò (a cura di), «Cittadinanze nella storia dello Stato contemporaneo», Franco Angeli, 2017, pp. 184-185.

⁵⁸A proposito di amministrazione digitale si veda: E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale*, Maggioli, 2009; L. BUCCOLIERO, *Il governo elettronico. Modelli, strategie di innovazione ed elementi di valore per una pubblica amministrazione digitale*, Tecniche Nuove, 2009; L. DE PIETRO (a cura di), *Dieci lezioni per capire ed attuare l'e-government*, Marsilio, 2011; M. IASELLI (a cura di), *La nuova pubblica amministrazione. I principi dell'Agenda digitale*, Aracne, 2014.

⁵⁹L'art. 3 del CAD dispone che chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti elencati nel CAD anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione.

⁶⁰L'art. 3-bis del CAD stabilisce che chiunque ha il diritto di accedere ai servizi online offerti dalle amministrazioni pubbliche tramite la propria identità digitale mentre i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, i professionisti tenuti all'iscrizione in albi ed elenchi e i soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese, hanno l'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale.

⁶¹L'art. 7 del CAD dispone che chiunque ha diritto di fruire di servizi aggiornati e resi disponibili online dalle amministrazioni pubbliche, per i quali deve essere garantita anche l'espressione del grado di soddisfazione degli utenti.

⁶²A.F. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO, *Alcune riflessioni in materia di trasformazione digitale come misura di semplificazione*, in «Federalismi.it», 2021, n. 8, pp. 275-287.

⁶³I. KORTHAGEN, I. VAN KEULEN, L. HENNEN et al., *Le prospettive della democrazia digitale in Europa. Sintesi dello studio*, STOA, febbraio 2018, pp. 10-15.

⁶⁴C. COLACICCO, *Carta della cittadinanza digitale fra security e diritti, a che punto è la P.A.*, 5 novembre 2019.

⁶⁵OECD, *Guiding principles for open and inclusive policy making*, su cui si veda: OECD, *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, 2009, p. 19.

⁶⁶Una delle strategie fondamentali individuate dalla Commissione europea è l'interoperabilità delle varie banche dati delle pubbliche amministrazioni, da intendersi come la «capacità delle singole componenti del sistema P.A. di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete. L'interoperabilità è infatti la capacità di due o più sistemi di connettersi fra loro e dialogare in forma automatica, scambiando informazioni e condividendo risorse». Si veda, a tal proposito C.M. ARPAIA, P. FERRO, W. GIUZIO et al., *op. cit.*, p. 27.

⁶⁷C.M. MEDAGLIA, L. ORLANDO, *Open government e open data: prove tecniche di trasparenza*, in «E-gov», 2011, n. 2, pp. 40-45.

⁶⁸F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in «MediaLaws», 2018, n. 2, p. 146-157.



Open data for e-democracy

Abstract: The Sars-CoV-2 restrictions have increased people's desire to be active citizens. In this contest digital technologies play a fundamental role. The use of organized, open and freely accessible data, gives the opportunity of implementing a transparent, participatory and collaborative governance; this improves the quality of public services, the accessibility of administrative action and its simplification. In this way it would be possible to strengthen the control of citizens and stakeholders, favoring the transition from e-government to e-democracy. In order to gain this, it's necessary that open data be protected as real common goods.

Keywords: Digital citizenship – e-Democracy – Open data – Digital transformation – Open government