



Le banche dati pubbliche

di Martina Cardone*

25 Gennaio 2024

Abstract: In un'economia moderna in cui l'informazione rappresenta una risorsa fondamentale, i dati assumono un ruolo cruciale anche nella pubblica amministrazione, contribuendo a migliorarne efficienza, trasparenza e collaborazione. Inoltre, la transizione dal cartaceo al digitale ha ulteriormente potenziato l'importanza dei centri di elaborazione dati che consentono una gestione delle informazioni più rapida ed efficace. In questo contesto, le banche dati si rivelano strumenti strategici indispensabili che, se utilizzati al massimo delle loro potenzialità, possono accelerare e ottimizzare l'attività amministrativa. L'articolo analizza il funzionamento delle banche dati, evidenziandone le caratteristiche e alcune problematiche legate al loro utilizzo.

In a modern economy where information is a key resource, data plays a crucial role in public administration, helping to improve its efficiency, transparency and collaboration. In addition, the transition from paper to digital has further enhanced the importance of data centers, which enable faster and more effective information management. In this context, databases prove to be indispensable strategic tools that, when used to their full potential, can accelerate and optimize administrative activities. The article analyzes the functioning of databases, highlighting their peculiarities and some problems associated with their use.

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le banche dati. - 2.1. L'attività. - 2.2. Le tipologie. - 2.2.1. Le basi dati di interesse nazionale. - 2.3. Problemi: mancata trasmissione e duplicazione dei dati. - 3. Il *cloud computing* e la migrazione dei dati come opportunità per le pubbliche amministrazioni. - 4. Conclusioni.

1. Premessa

Nel mondo contemporaneo l'informazione è considerata una risorsa chiave dell'economia moderna¹, tanto che la raccolta, l'elaborazione e la trasmissione di dati sono divenute operazioni assimilabili alla estrazione, alla trasformazione e alla commercializzazione di una materia prima².

* Assegnista di ricerca presso Scuola IMT Altì Studi Lucca. Contributo sottoposto a *blind peer review*.

¹ È quanto opportunamente sostenuto già da S. ALAGNA, *Banche dati e notizie commerciali: spunti di riflessione sulla compatibilità della tutela della persona e dell'immagine dell'impresa col diritto alle informazioni economiche*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 3, 1988, p. 701.

² Si vedano, *ex multis*, R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati*, in *Informatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 206. V.M. SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big Data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, Milano, 2013, pp. 9 ss.; V.M. SCHÖNBERGER, T. RAMGE, *Reinventare il capitalismo nell'era dei Big Data*, Egea, Milano, 2018, pp. 1 ss.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Anche nella pubblica amministrazione i dati hanno assunto un ruolo fondamentale risultando ormai determinanti per l'azione amministrativa: assicurano la trasparenza, semplificano le attività, permettono una maggiore collaborazione tra gli uffici pubblici e consentono di velocizzare e di snellire il carico di lavoro dei dipendenti³. Inoltre, come ogni altro operatore giuridico, le amministrazioni pubbliche decidono sulla base di cognizioni specifiche delle situazioni in cui intervengono⁴ tramite la raccolta, l'analisi e l'utilizzo dei dati che costituiscono un segmento fondamentale della fase istruttoria.

Nel procedimento amministrativo, la fase istruttoria è preordinata all'accertamento dei fatti e all'acquisizione degli interessi rilevanti ai fini della decisione e, dunque, vi intervengono atti amministrativi endoprocedimentali (come pareri, valutazioni tecniche, certificazioni), e atti di privati (quali memorie, osservazioni, richieste di accesso ai documenti amministrativi o autocertificazioni)⁵. L'attività svolta durante questa fase, dunque, è di tipo ricognitivo e conoscitivo e l'uso degli strumenti digitali, data anche l'ampiezza delle indagini che l'amministrazione deve eseguire, costituisce un importante passo in avanti: ove sia necessario acquisire ulteriore documentazione, infatti, il legislatore ha ormai previsto che la stessa può essere trasmessa alla pubblica amministrazione procedente con qualsiasi mezzo informatico di cui può esserne accertata la fonte di provenienza, ad esempio mediante la posta elettronica certificata (P.E.C.)⁶. Accade, inoltre, che l'amministrazione competente non sia sempre in possesso di tutte le informazioni necessarie per svolgere in modo adeguato l'istruttoria o che quelle fornite dal privato non siano sufficienti: per tale motivo, anche alla luce dell'entrata in vigore dell'articolo 3 bis della legge 241/1990, che incentiva la pubblica amministrazione all'utilizzo della tecnologia telematica sia nei rapporti tra le amministrazioni che con i privati, alla stessa è data la possibilità di reperire i dati di cui necessita attraverso i sistemi informativi procedimentali delle altre amministrazioni.

L'amministrazione, quindi, nell'esercizio dell'attività istruttoria può sfruttare le possibilità offerte dall'interconnessione telematica che non solo consente una modalità di acquisizione più rapida delle informazioni, ma permette anche di disporre di una quantità enorme di informazioni, inconcepibile nella tradizionale istruttoria ancorata al supporto

³ L'utilizzo dei dati, infatti, consente l'attuazione del principio di buon andamento, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. La letteratura su tale principio è già stata indicata nel precedente capitolo, ma si aggiunga, tra le altre, un'interessante analisi di M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012. Non è da sottovalutare, inoltre, che la circolazione dei dati all'interno degli uffici pubblici risponde anche all'esigenza di dare attuazione concreta all'istituto dell'autocertificazione, ex art. 18 della legge n. 241/1990, ripreso poi nell'art. 45 del Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa.

⁴ M. S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo, III, L'attività amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 29.

⁵ M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, VI, 2022, p. 239.

⁶ Si veda l'articolo 45 del Codice dell'Amministrazione Digitale.



cartaceo⁷. In tale prospettiva, giocano un ruolo fondamentale le banche dati e lo stesso Piano nazionale di ripresa e resilienza ha previsto uno stanziamento pari a 0,65 miliardi di euro al fine di rafforzarne l'interoperabilità e migliorarne la qualità⁸. Attraverso l'interconnessione delle proprie basi informative, infatti, le amministrazioni pubbliche possono risparmiare tempo, ridurre i costi, aumentare la trasparenza e migliorare la qualità dei servizi che offrono ai cittadini e alle imprese: in tal modo, si favorisce anche l'attuazione del principio *once only*, secondo il quale i cittadini e le imprese potranno fornire "una sola volta" le loro informazioni ad autorità e amministrazioni⁹.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di comprendere più a fondo cosa sono le banche dati pubbliche, descrivendone il funzionamento, l'attività e le tipologie. Inoltre, il lavoro tenta di fornire un'analisi su alcuni problemi che emergono dall'uso, quali la mancata trasmissione dei dati o la duplicazione degli stessi. Infine, particolare attenzione è dedicata al ruolo delle tecnologie emergenti come il *cloud computing*, quale soluzione possibile per garantire la conservazione e l'elaborazione sicura dei dati pubblici.

2. Le banche dati

Le tecnologie dell'informazione¹⁰, pertanto, rappresentano una condizione essenziale per lo svolgimento di una qualsiasi attività e, a tale riguardo, le banche dati risultano strategiche. Queste hanno acquisito una importanza crescente soprattutto a seguito del

⁷ A. NATALINI, *Procedimenti amministrativi e sistemi informativi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, II, 1999, pp. 449, 468 e 469. O ancora, per un approfondimento sul legame intrinseco che intercorre tra l'introduzione del documento informatico e del sistema di gestione informatica dei documenti e il processo di semplificazione degli oneri di documentazione amministrativa fatti gravare sul cittadino, si veda M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in Diritto pubblico, 2, 2005, p. 527.

⁸ Con riguardo alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi il PNRR non dedica particolare attenzione, ma le azioni di digitalizzazione sui singoli servizi previsti dal Piano Nazionale (ad esempio, identità digitale, servizi digitali, interoperabilità delle banche dati, Intelligenza Artificiale o migrazione al cloud della PA), non possono prescindere o non ripercuotersi sul *modus operandi* della pubblica amministrazione, imponendo che anche quest'ultimo sia digitalizzato, nonché semplificato.

⁹ L'interoperabilità è uno dei punti centrali del Piano Triennale 2021-2023, varato da AGID e dal dipartimento per la Trasformazione digitale e assume un peso specifico anche nelle strategie dell'UE, al fine di eliminare le barriere che limitano la costituzione del Mercato unico dei dati in Europa. I Paesi dell'UE, infatti, devono seguire un approccio comune al fine di rendere disponibili online i propri servizi pubblici, integrandoli end-to-end, gestendo le fonti di informazione, occupandosi delle norme di sicurezza e di protezione dei dati e facendo in modo che i servizi siano accessibili non solo all'interno dei loro confini nazionali, ma anche tra paesi e settori politici. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *European Interoperability Framework – Implementation Strategy*, 23 marzo 2017, COM/2017/134.

¹⁰ Per tecnologie dell'informazione si intendono le risorse necessarie per acquisire, elaborare, archiviare e diffondere informazioni. Cfr. G. PASCUZZI, *Il diritto dell'era digitale*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 38.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

passaggio dal cartaceo al digitale, in cui si è assistito alla creazione di enormi masse di dati tali da non poter essere che contenute in strutture che ne permettano lo *storage*¹¹.

Rispetto ai tradizionali archivi manuali, infatti, le moderne banche di dati elettroniche conferiscono un diverso valore all'informazione: quest'ultima, essendo automatizzata e, pertanto, non affidata alla memoria di un singolo individuo, né conservata in una serie di tomi e fascicoli, presenta un carattere astratto, potendo la stessa essere trasmessa, diffusa, moltiplicata senza un apprezzabile intervallo di tempo e senza limitazioni di spazio¹².

Inizialmente, l'introduzione delle banche dati nella macchina burocratica si scontrava con il timore che un'informazione, tradizionalmente di circolazione limitata, potesse diventare di largo dominio. Tale concezione, però, era prevalentemente legata alla cd. regola del segreto d'ufficio, che permetteva all'amministrazione di agire in una vasta "zona grigia" perseguendo esclusivamente i propri interessi, in netta contrapposizione ai principi di pubblicità e trasparenza. Ad oggi questa visione della pubblica amministrazione è stata ampiamente superata, specialmente grazie all'apertura della cd. "casa di vetro"¹³, in cui le amministrazioni, sia centrali che del più piccolo comune, hanno reso accessibile ai cittadini i dati inerenti alle proprie attività, accrescendo indiscutibilmente il valore e l'utilità delle banche dati.

Infatti, i centri di elaborazione dati permettono – a vario modo e secondo diverse logiche – la catalogazione, la strutturazione e l'indicizzazione dei dati ivi contenuti, rispondendo ad una evidente esigenza di rimodulazione delle modalità di gestione dei dati in mano pubblica, per migliorare l'organizzazione delle attività di ufficio e la pianificazione dell'azione pubblica¹⁴.

Ma non solo.

¹¹ Il legame intrinseco intercorrente tra introduzione del documento informatico e del sistema di gestione informatica dei documenti, da un lato, e processo di semplificazione degli oneri di documentazione amministrativa fatti gravare sul cittadino, dall'altro, è stato significativamente evidenziato con la redazione del Testo Unico sulla documentazione amministrativa (d.P.R. n. 445 del 2000), in cui sono state fatte confluire tutte queste diverse riforme per riorganizzarle in un tessuto normativo unitario. L'ampio processo di trasformazione dell'amministrazione sistematizzato nel Testo Unico ha così messo a punto i presupposti normativi indispensabili per dare concreta attuazione, e compiuto significato sul piano delle ricadute operative, all'obiettivo dell'interconnessione e dell'interoperabilità, secondo un'impostazione complessiva confermata e rilanciata, negli anni successivi, all'interno del piano d'azione di *e-government*. M.P. GUERRA, *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili dell'accesso inter-amministrativo telematico. Tra testo unico sulla documentazione amministrativa e codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2005, p. 527.

¹² F. GIANANTE, *La tutela giuridica delle banche di dati: la protezione attraverso il diritto d'autore*, in *Jei-Jus e Internet*, 2003.

¹³ L'On. Filippo Turati, il quale (v. in part., «Atti del Parlamento italiano», Camera dei deputati, sessione 1904-1908, n. 22962, 17 giugno 1908) con una metafora sulla democratizzazione dei rapporti tra pubblici apparati e persone, dichiarò: "ove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro [...]".

¹⁴ Cfr. A. PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nella amministrazione dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1971, p. 67.



Numerosi sono i vantaggi derivanti dall'utilizzo dei sistemi elettronici di elaborazione dei dati. Tra i tanti, ricordiamo: la possibilità di avere negli archivi elettronici dati completi e istantaneamente aggiornati; l'opportunità di una consultazione rapida; una maggiore capacità di raccolta e conservazione dei dati rispetto agli archivi tradizionali; la facoltà di accedere alla banca dati anche da terminali remoti, nonché di accedere simultaneamente da parte di più utenti a una molteplicità di archivi (c.d. *time sharing*); la correlazione tra i dati raccolti e la capacità informativa delle consultazioni; l'eliminazione delle duplicazioni nella raccolta di dati; la riduzione dei costi e dei tempi, nonché la semplificazione dei controlli che la pubblica amministrazione può effettuare su vasta scala¹⁵.

Le banche dati, pertanto, rappresentano una infrastruttura essenziale per lo svolgimento delle attività delle pubbliche amministrazioni. Tuttavia, nonostante siano indispensabili e ne esistano di numerose, delle banche dati pubbliche si sa molto poco. È difficile conoscerne il numero preciso¹⁶, quante ve ne sono in ogni pubblica amministrazione, che potenza hanno, quali sono le caratteristiche tecniche degli elaboratori o dei *software* utilizzati, quanti sono gli stanziamenti previsti in bilancio o, ancora, quali sono le modalità di elaborazione o gestione dei dati.

2.1. L'attività

Il crescente progresso informatico e l'inarrestabile informatizzazione di ogni attività hanno, dunque, prodotto nel nostro Paese un sensibile ampliamento del numero di elaboratori impiegati per la raccolta e la diffusione di dati sulle persone fisiche e giuridiche, con conseguente proliferazione dei mezzi e delle tecniche di impiego di tali dati (aggregati e sintetizzati).

Le banche dati (sia pubbliche che private), pertanto, costituiscono un tipico bene informatico, che negli ultimi anni ha acquistato una crescente importanza economico

¹⁵ A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in Scritti in onore di Costantino Mortati, III, 1977, p. 637.

¹⁶ Non è facile avere un quadro completo su tutte le banche dati pubbliche. Se si vede il sito dell'Agenzia per l'Italia Digitale, nella sezione Catalogo delle Basi di Dati della Pubblica Amministrazione, implementato attraverso il processo di raccolta previsto dall'art. 24-*quater*, comma 2, del d.l. n. 90 del 2014, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, in data 29 dicembre 2014 risultavano circa 14.000 le amministrazioni che avevano comunicato l'elenco delle basi di dati, ovvero circa il 65% di quelle presenti nell'Indice delle PA. Ad oggi, nel catalogo sono presenti 158.652 *dataset* indicati dalle amministrazioni, nel rispetto dell'art. 50 del Cad. Certamente molte amministrazioni si sono aggiunte a quelle che avevano effettuato l'adempimento nel corso della prima fase, ancora non è stato raggiunto il 100%. Inoltre, se ne vengono consultate alcune, si nota che i dati non sono aggiornati e risalgono ancora al 2014. L'Agenzia per l'Italia digitale, con l'obiettivo di razionalizzare le risorse e favorire il consolidamento delle infrastrutture digitali delle pubbliche amministrazioni, avvalendosi dei principali soggetti pubblici titolari di banche dati, effettua il censimento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) della pubblica amministrazione. Dall'ultima circolare, n.1/2019, con riferimento ai CED è emerso che ve ne sono 11mila al servizio di 22mila pubbliche amministrazioni e tendenzialmente in condizioni catastrofiche.



sociale. Per comprendere a fondo come funziona una banca dati, dobbiamo rappresentare i momenti principali in cui si esplica la sua attività, frazionando in momenti distinti le varie fasi che caratterizzano la stessa.

La prima fase dell'attività di una banca di dati è - ovviamente - quella della raccolta dei dati, preceduta dallo stadio preliminare di costituzione della banca dati stessa¹⁷. Infatti, in base al tipo di informazione da acquisire e agli scopi da perseguire, contemperando le esigenze di segretezza e di protezione dei dati personali con i principi di trasparenza e di partecipazione del cittadino, viene applicata una disciplina differenziata¹⁸. Tale fase risulta fondamentale poiché gli scopi di una banca dati hanno il connotato comune di fondarsi sul tipo di informazioni raccolte e conservate, i quali, se non ben determinati, possono creare disparità informativa tra i vari soggetti dell'ordinamento¹⁹. Per tale motivo occorre una disciplina adeguata capace di ridurre o prevenire le posizioni di disuguaglianza che possono generarsi.

Si pensi alla raccolta dei dati personali²⁰, secondo cui il Regolamento europeo 2016/679 stabilisce che il potere di acquisire questi tipi di dati da parte di un'autorità pubblica debba essere previsto espressamente da una disposizione legislativa, secondo il principio di legalità cui l'attività amministrativa è fortemente assoggettata, e prevede che l'interesse al trattamento debba discendere direttamente dalla norma attributiva del potere²¹. Ciò detto, la raccolta dei dati, dunque, rappresenta la fase antecedente logico giuridica di acquisizione e trattamento delle informazioni, cui segue poi quella di conservazione e trasferimento delle stesse all'interno della base dati e consiste nell'attività di acquisizione del dato, che viene poi trasferito all'interno della base di dati: quest'ultime, infatti, rispetto ai dati che detengono costituiscono un'entità completamente distinta²².

¹⁷ Per un maggior approfondimento sull'istituzione delle banche dati, si veda A. LOIODICE, *Op. cit.*, p. 656

¹⁸ *Ibidem* "Resta indiscutibile l'unitarietà della disciplina, ma questa non può significare appiattimento o equiparazione di situazioni diverse. (...) L'elaboratore per la sua struttura è indifferente agli scopi propri delle varie elaborazioni. Ma ciò è irrilevante sul piano giuridico: rispetto al quale interessano gli scopi concretamente perseguiti, in modo da poter identificare una disciplina unitaria applicabile a quegli impieghi degli elaboratori assimilabili per la identità di scopi perseguiti".

¹⁹ A. PREDIERI, *Op. cit.*, p. 69.

²⁰ Art. 4. «dato personale»: qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale;

²¹ Ai sensi del Considerando 47 del Regolamento europeo, «spetta al legislatore prevedere per legge la base giuridica che autorizza le autorità pubbliche a trattare i dati personali» e per tale motivo «la base giuridica per un legittimo interesse del titolare del trattamento non dovrebbe valere per il trattamento effettuato dalle autorità pubbliche nell'esecuzione dei loro compiti». Cfr G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 201 il quale sostiene che «l'amministrazione, nell'acquisire i dati, deve farlo in vista del fine posto dalla norme che le attribuisce il potere di raccogliere gli stessi».

²² Ciò è avvalorato dal comma 3-bis dell'art. 50 del CAD nella parte in cui prevede che «il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato».



Pertanto, per individuare la disciplina da adottare, vanno precisati i soggetti legittimati ad istituire, quelli legittimati ad accedervi e le fonti da cui vengono raccolti i dati. Dal punto di vista soggettivo, qualsiasi organismo di diritto pubblico o privato dispone della legittimazione attiva ad istituire una banca dati e, quindi, a raccogliere successivamente i dati; viceversa, i legittimati passivi ad accedere alle informazioni raccolte (quando non si tratta di dati *open*, di cui si dirà *infra*) sono tutti i singoli cittadini portatori di interessi attuali e concreti e quelli portatori di interessi diffusi, nonché le varie pubbliche amministrazioni o le imprese²³. Per tale ragione, la fase di raccolta dei dati non interessa i soli titolari costituenti la stessa, ma la generalità dei consociati ai quali è concessa la possibilità di un accesso alla stessa²⁴: è ovvio che una raccolta ridotta, erronea o immiserita da eccessivi ostacoli e impedimenti si traduce inevitabilmente in un risultato insignificante o distorto, riflettendosi sull'interesse degli utenti del *database* che vogliono accedervi²⁵.

Con riferimento alle fonti, invece, i dati possono essere raccolti presso i privati o presso le pubbliche amministrazioni e possono essere utilizzati integralmente ovvero limitatamente ai dati appartenenti a categorie non coperte da segreto: si deve infatti agevolare la circolazione e la raccolta di dati da un settore all'altro, razionalizzando ed organizzando l'accesso alle varie fonti. Dunque, nella prassi, i dati vengono acquisiti essenzialmente attraverso quattro canali principali: alcuni dati sono offerti volontariamente, cioè forniti intenzionalmente da un individuo-utente di servizi all'amministrazione; altri sono acquisibili coattivamente dalla pubblica amministrazione perché pertinenti alla sfera amministrativa; altri sono i cd. dati osservati, ovvero i dati comportamentali acquisiti automaticamente dalle attività degli utenti o delle macchine (ad esempio, attraverso l'uso degli algoritmi alcuni dati possono essere generati a frequenze differenti e l'accesso ad essi può riguardare anche dati rilevati in tempo reale); infine, alcuni di essi vengono elaborati, cioè messi in relazione e confrontati con più dati forniti volontariamente o osservati

Terminata la fase di raccolta dei dati, vi sono una serie di attività che devono essere svolte: la registrazione, che consiste nella memorizzazione dei dati nel supporto informatico; l'organizzazione, quale fase principale, con cui vengono classificati i dati secondo un

²³ A. LOIODICE, *Op. cit.*, p. 659.

²⁴ Ciò dipende dal tipo di banca dati. Per quelle banche dati accessibili anche dai cittadini, secondo il Garante privacy, prima di procedere alla pubblicazione la PA deve: individuare se esiste un presupposto di legge o di regolamento che legittima la diffusione del documento o del dato personale; verificare, caso per caso, se ricorrono i presupposti per l'oscuramento di determinate informazioni; sottrarre all'indicizzazione (cioè alla reperibilità sulla rete da parte dei motori di ricerca) i dati sensibili (idonei a rivelare ad esempio, l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, le opinioni politiche, l'adesione a partiti o sindacati, lo stato di salute e la vita sessuale) e i dati relativi a procedimenti giudiziari.

²⁵ La raccolta e l'individuazione dei dati deve essere palese altrimenti si aprirebbe la via per la costituzione di banche dati occulte, le quali tenterebbero di sottrarsi alla disciplina globale che le riguarda. A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, p. 657.



metodo prescelto; e la strutturazione, cioè l'attività di distribuzione dei dati secondo schemi precisi.

Nello specifico, la gestione dei documenti e la loro conservazione non possono prescindere da un corretto utilizzo dei metadati. I metadati, infatti, sono dati che descrivono altri dati e, nel caso del sistema che si occupa della gestione dell'archivio digitale, permettono di incorporare, in un dato documento digitale, le informazioni fondamentali per permettere l'archiviazione del documento e la sua reperibilità nel lungo periodo (specificando, ad esempio, la tipologia di *file*, autore e data di creazione)²⁶.

Una volta raccolti i dati e organizzati all'interno del *database*, segue la fase di conservazione del trattamento dei dati e della individuazione della disciplina circa la diffusione dei dati acquisiti: invero, in base alla natura del dato, sia esso pubblico nel senso di conoscibile da chiunque, o personale, vige una disciplina di trattamento diversa. Individuata la disciplina giuridica da adottare nei confronti del dato raccolto e organizzato, i terzi o le pubbliche amministrazioni possono attivarsi per utilizzare il dato attraverso l'attività di estrazione dei dati memorizzati o scambio degli stessi attraverso il sistema della interoperabilità tra le banche dati. Tali ultime attività costituiscono la ragione fondante l'importanza della costituzione delle banche dati: attraverso le stesse, le pubbliche amministrazioni possono rendere i propri dati *open* e li condividono rapidamente con le altre mediante lo strumento della interoperabilità²⁷ e al contempo i singoli soggetti interessati hanno il vantaggio di accrescere e aggiornare in tempi celeri il proprio patrimonio di conoscenze.

Chiaro è che in ogni caso, a garanzia della *privacy*, ove i dati raccolti non siano più conformi alla funzione pubblica perseguita per cui sono stati raccolti, le banche dati ben possono bloccare o sospendere temporaneamente ogni forma di operazione e accesso sulle stesse²⁸. In tale prospettiva, la meta datazione ricopre peraltro un ruolo essenziale: infatti, laddove i dati sono esposti a utenti terzi e a *software*, i metadati consentono una

²⁶ Per standard di metadattazione si intende un sistema condiviso che stabilisce regole uniche per la gestione dei metadati. In questo modo, gli esperti e gli operatori del settore possono ricorrere a una sorta di linguaggio comune per lo scambio di informazioni. Nel caso specifico dei metadati amministrativi, gli standard di riferimento sono essenzialmente tre: METS (Metadata Encoding and Transmission Standard), MODS (Metadata Object Description Schema) e MAG (Metadati Amministrativi Gestionali). Per uno studio sul tema, si veda M. GUERRINI, *Dalla catalogazione alla metadattazione: tracce di un percorso*, Associazione Italiana Biblioteche, 2020, pp. 202 e ss.

²⁷ È utile rammentare, in tale sede, che ai sensi dell'art. 46 del CAD, al fine di garantire la riservatezza dei dati sensibili o giudiziari di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, i documenti informatici trasmessi ad altre pubbliche amministrazioni per via digitale possono contenere soltanto i dati sensibili e giudiziari consentiti da legge o da regolamento e indispensabili per il perseguimento delle finalità per le quali sono acquisite.

²⁸ Ai sensi dell'art. 828 del Codice civile, confermando la teoria secondo la quale le banche dati rientrano nella categoria dei beni del patrimonio indisponibile, la messa a disposizione nei confronti di terzi dei dati dalle stesse contenuti non comporta che questi siano «*sottratti alla loro destinazione*».



maggiore comprensione e rappresentano la chiave attraverso cui abilitare più agevolmente la ricerca, la scoperta, l'accesso e quindi il riuso dei dati stessi.

2.2. Le tipologie

Per quanto il sistema ordinamentale si presenti monco di una definizione di banca dati pubblica, al contempo, è provvisto di un catalogo che raccoglie le banche dati appartenenti alle amministrazioni titolari, con anche l'individuazione degli applicativi tenuti in gestione dai soggetti operanti nella pubblica amministrazione, che trova fondamento giuridico nell'art 24-*quater* del d.l. 90/2014²⁹.

All'interno della pubblica amministrazione, infatti, distinguiamo diverse banche dati: quelle i cui dati sono pubblici e pertanto accessibili da chiunque³⁰ e quelle cd. riservate, il cui accesso ai dati è limitato alla singola richiesta di un soggetto interessato per la natura personale o privata dei dati stessi. Con riguardo alle prime, come si è già detto, i terzi possono accedervi al fine di riutilizzare i dati infinite volte, senza alterare il dato originale (ne costituiscono un esempio il Repertorio nazionale dei dati territoriali, il Pubblico registro automobilistico o le Conservatorie dei registri immobiliari che nascono con la funzione primaria di consentire un'informazione *erga omnes*); quelle invece chiuse, o riservate, che sono dunque interne all'amministrazione, nascono con la funzione primaria di gestire in modo efficace il rapporto tra un singolo soggetto e una pubblica amministrazione (ne sono un esempio l'Anagrafe Tributaria, l'Anagrafe nazionale della popolazione residente o l'Anagrafe comunale).

Distinguiamo ancora: le banche dati che per essere accessibili necessitano di una previa autorizzazione, in modo che i dati vengono rilasciati applicando il regime di bilanciamento tra i diversi interessi, quali trasparenza e tutela dei dati³¹, oppure di un pagamento (si pensi, ad esempio, alle banche dati sulle informazioni parlamentari del Senato³², per cui sono previste forme di abbonamento con tariffe differenziate per

²⁹ L'art 24-*quater* del d.l. n. 90 del 2014 relativo alle misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, prevede che «entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, comunicano all'Agenzia per l'Italia digitale, esclusivamente per via telematica, l'elenco delle basi di dati in loro gestione e degli applicativi che le utilizzano».

³⁰ Banche dati i cui dati siano pubblici: ne sono un esempio il Repertorio nazionali dati o il Registro delle imprese, che nascono con la funzione primaria di consentire un'informazione *erga omnes*. Appartengono, inoltre, a questo *genus* la banca dati del Pubblico Registro Automobilistico e quella delle Conservatorie dei Registri immobiliari.

³¹ Per un commento al bilanciamento tra i diversi interessi, quali trasparenza e tutela dei dati, si veda V.R. PERRINO, *Le banche dati pubbliche*, in *Amministrazione in cammino*, 2003, p. 4.

³² Dalle banche dati sulle informazioni parlamentari del Senato possono essere attinte notizie sull'*iter* dei disegni di legge, la composizione e l'attività del Senato e si possono leggere i testi dei disegni di legge e delle relazioni e dei resoconti delle sedute dell'Aula e delle Commissioni. Per altri esempi, si veda il seguente link: <https://www.math.unipd.it/~adr/database/autoriz.htm>



categoria di utenza); e quelle, cd. centralizzate, previste dall'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotte come modalità alternativa alla pubblicazione di quei dati per i quali il decreto stesso prevede l'obbligo di pubblicazione³³.

Infine, si ricordano le banche dati di rilevanza nazionale, ex art. 60 del CAD, che rappresentato un *asset* fondamentale tra i dati gestiti dalle pubbliche amministrazioni³⁴.

Inoltre, in linea con il Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione 2021/2023, coerentemente con quanto definito nella Strategia europea in materia dei dati, è prevista l'implementazione di piattaforme informatiche anche al fine di raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione dei dati, eliminando così la tipica gestione *a silos*³⁵ e quindi le duplicazioni non necessarie³⁶. Tra queste vi è la Piattaforma digitale nazionale dati (Pdnd) che permette di aprire canali tra le pubbliche amministrazioni per farle dialogare, mediante il meccanismo dell'interoperabilità.

È fondamentale conoscere dunque quali sono i tipi di banca dati e come vengono utilizzate nel nostro ordinamento: dotare le amministrazioni di tali piattaforme, conoscerne i vantaggi e le potenzialità non solo consente di valorizzare il patrimonio informativo pubblica, ma permette alle stesse anche di svolgere adeguatamente le funzioni assegnate e di soddisfare rapidamente le richieste del cittadino.

³³ L'allegato B del d.lgs. 33/2013 prevede le seguenti banche dati centralizzate: (Perla PA, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; il Sistema conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO), di cui è titolare il Mef; l'Archivio contratti del settore pubblici, istituita presso l'Aran; il Patrimonio della PA, detenuto dal Mef; il Sistema informativo questionari enti locali e i Rendiconti dei gruppi consiliari regionali, di cui è titolare la Corte dei conti). Per un commento sul regime di pubblicità, inteso come meccanismo della trasparenza c.d. attiva, la cui attività di diffusione è imposta per legge a carico delle singole amministrazioni, si veda F. CAPORALE, *La parabola degli obblighi di pubblicazione: dall'accessibilità alla comprensibilità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2021, p. 851; C. CUDIA, *Pubblicità e diritto alla conoscibilità*, in *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, B. Ponti (a cura di), Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 93.

³⁴ Il CAD ha individuato all'art. 60 le seguenti basi di dati di interesse nazionale: il Repertorio nazionale dei dati territoriali (Rndt); l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr); la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp); il Casellario giudiziale; il Registro delle imprese; gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo; l'Anagrafe nazionale degli assistiti (Ana); l'Anagrafe delle aziende agricole; l'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (Annscu); la Base dati catastale; l'Indice delle Pubbliche amministrazioni (Ipa); l'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese (Ini-pec); il Pubblico registro automobilistico (Pra); l'Anagrafe tributaria; il Catalogo dei dati delle Pubbliche amministrazioni; il Catalogo dei servizi a cittadini e imprese; il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (Sinf).

³⁵ Per gestione *a silos* si intende un modo di operare all'interno di sistemi chiusi, tra i quali vi è scarsissima interazione. In particolare, la presenza di *silos* in seno a un ente pubblico significa che i dati o le informazioni sono custoditi e gestiti da vari dipartimenti o unità organizzative, i quali non vogliono o non sanno come condividerli con gli altri, rappresentando in tal modo un ostacolo a efficienza e produttività.

³⁶ Si veda il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, quale risultato della collaborazione tra l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale, pubblicato ad ottobre 2021.



Non è inoltre da sottovalutare il fatto che la banca dati funge anche da strumento utile per semplificare e snellire le richieste di accesso da parte dei cittadini³⁷. Tale diritto, negli ultimi anni, è stato al centro del dibattito giuridico e politico: considerato fondamentale non solo come forma di estrinsecazione del principio di trasparenza, ma anche come strumento di partecipazione dei cittadini. Talvolta però le richieste cd. massive di accesso presentate dai cittadini possono essere molto gravose per l'amministrazione, inducendo la stessa a rigettare le richieste pervenute in quanto l'individuazione dei dati comporterebbe un'attività eccessivamente onerosa. Con l'uso dei *database*, invece, essendo i dati già raccolti nella piattaforma senza che sia necessaria alcuna rielaborazione, si risolverebbe facilmente tale problematica, venendo meno il pregiudizio al buon funzionamento dell'amministrazione e soddisfacendo le esigenze del cittadino. A ben vedere, l'istituzione nonché il corretto utilizzo delle banche dati pubbliche, in termini di praticità, tenderebbe a semplificare e velocizzare notevolmente la ricerca dei dati, essendo questi già elaborati e organizzati, facilitando in tal modo anche il dialogo tra le diverse amministrazioni³⁸.

2.2.1. Le basi dati di interesse nazionale

Tra le varie tipologie di banche dati sopra menzionate, preme fare alcuni cenni su quella di rilevanza nazionale. Queste sono disciplinate all'art. 60 del Codice dell'amministrazione digitale e rappresentano la spina dorsale su cui regge tutto il patrimonio pubblico informativo in quanto regolate per semplificare lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e per consentire, in linea con il principio *once only*, di evitare la duplicazione di dati in precedenza già richiesti da un cittadino o da un'impresa. Nel dettaglio, il CAD, all'art. 60, comma 3-bis, elenca le basi di dati di rilevanza nazionale³⁹. A queste vanno aggiunte anche le basi di dati previste dalle altre disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale e dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179: ad

³⁷ Per un commento sul problema delle richieste cd. massive, degli eccessivi oneri per l'Amministrazione nell'accoglimento delle richieste d'accesso e di come devono essere valutate le domande di accesso ai dati detenuti dalla pubblica amministrazione all'interno delle banche-dati, si consenta il rinvio a M. CARDONE, *L'accesso civico ai dati relativi alle importazioni di prodotti alimentari*, Consiglio di Stato, sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546 e 9 ottobre 2019, n. 6897, in *Amministrazione in cammino*, 24 giugno 2020.

³⁸ Per un approfondimento, si suggerisce V.R. PERRINO, *Le banche dati pubbliche*, in *Amministrazione in cammino*, 2003; G. MODESTI, *Banche dati: la tutela giuridica nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Altalex*, 2007.

³⁹ Tra queste vi è il Repertorio nazionale dei dati territoriali (Rndt), di cui è titolare l'Agid; l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) e gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo, di cui è titolare il Ministero dell'interno; il Casellario giudiziale, istituita presso il Ministero della giustizia; il Registro delle imprese, di cui è titolare UnionCamere; la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp), incardinata presso l'Autorità nazionale giustizia; l'Anagrafe nazionale degli assistiti (Ana), di cui sono titolari il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero della salute; e l'Anagrafe delle aziende agricole, di cui sono titolari le Regioni e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali



esempio, l'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane, di cui sono titolari l'Istat e l'Agenzia delle Entrate; la Base dati catastale, di cui è titolare l'Agenzia delle Entrate; l'Indice delle Pubbliche amministrazioni, incardinata presso l'AgID; l'Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata di professionisti e imprese, di cui è titolare il Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

L'art. 60 del CAD, inoltre, ha incaricato l'AgID di individuare ulteriori basi di dati di rilevanza nazionale, motivo per cui quest'ultima ha di recente aggiunto all'elenco sopra citato il Pubblico registro automobilistico, incardinata presso l'ACI; l'Anagrafe tributaria, di cui è titolare l'Agenzia delle Entrate; il Catalogo dei dati delle Pubbliche amministrazioni e dei servizi a cittadini e imprese, disponibili presso l'AgID; e il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture, incardinato presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*.

In ultimo, con il decreto-legge 77 del 2021, ai sensi dell'art. 39, sono stati inseriti nel novero di cui all'art. 60 anche l'Archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida di cui agli articoli 225 e 226 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; il Sistema informativo dell'indicatore della situazione economica equivalente di cui all'articolo 5 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201; l'anagrafe nazionale dei numeri civici e delle strade urbane, di cui all'articolo 3 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179; l'Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese.

L'elenco delle banche dati di interesse nazionale presente nell'art. 60 Cad non ha carattere assoluto, ma è possibile dedurre, attesa anche la varietà di dati reperibili, che esso rappresenta un elemento fondamentale per la costituzione dei vari servizi pubblici, necessari per assicurare il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali delle pubbliche amministrazioni.

Tale elenco, inoltre, assume rilevanza in quanto raccoglie le varie tipologie di banche dati esistenti nel mondo giuridico chiarendo quali hanno carattere *open* e quali non. Ad esempio, vi è il Repertorio nazionale dei dati territoriali, di cui al d.lgs. 36 del 2006, che poiché consente il *download* di tutti i file, autorizzati secondo i termini della licenza *creative commons attribution 3.0 IT*⁴⁰, ha sicuramente carattere di banca dati *open*⁴¹. Della stessa natura è l'Indice delle pubbliche amministrazioni, il catalogo nazionale dei dati

⁴⁰ <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>

⁴¹ Il RNDT è fruibile attraverso il portale web disponibile all'indirizzo www.rndt.gov.it e la ricerca e la consultazione delle informazioni riguardanti i dati territoriali e i relativi servizi, aperte a tutti, possono essere effettuate o tramite le apposite funzionalità rese disponibili da interfaccia web o tramite client esterni per il servizio *Catalog Service for the Web* (quale standard che definisce un'interfaccia per servizi di ricerca, di navigazione, e di interrogazione di metadati su dati, servizi, a altre risorse potenziali).



delle pubbliche amministrazioni o il catalogo nazionale dei servizi pubblici la cui fruizione dei contenuti è resa disponibile via *web*, in *open source*⁴².

L'Anagrafe nazionale della popolazione residente, gli Archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo o l'Anagrafe nazionale degli assistiti, ad esempio, contengono invece dei dati che sono "liberi"⁴³, ma non anche *open* stante la delicatezza delle informazioni da condividere.

Come già anticipato in precedenza, le altre basi di dati di cui all'elenco dell'art. 60 del CAD, invece, richiedono un costo, seppur marginale, per utilizzare il contenuto di specifici dati. In tal senso opera il Pubblico registro automobilistico e il Registro imprese. La gestione di una banca dati, infatti, comporta degli oneri economici, motivo per cui si ricercano delle modalità di finanziamento degli stessi. A tale scopo, il Registro delle imprese ha utilizzato come meccanismo compensativo quello del pagamento dei diritti di segreteria, così come stabilito dai decreti del Ministero dello sviluppo economico del 17 luglio 2012 e del 2 dicembre 2009. Tale pagamento dei diritti di segreteria non è altro che lo strumento per mezzo del quale si sostiene e si supporta a beneficio di tutti il servizio informativo del Registro in esame⁴⁴.

Ciò non vale ove il richiedente il dato sia una pubblica amministrazione.

Invero, in tal caso, l'art. 43 del d.P.R. n. 445 del 2000 e dell'art. 50 del CAD stabiliscono che il rilascio dei prodotti informativi del Registro delle imprese a vantaggio di una pubblica amministrazione non è soggetto ad alcuna contropartita economica stante l'importanza interrelazionale dei dati da loro posseduti. Infine, sempre con riferimento a tale banca dati, per la natura dei dati estratti, è espressamente vietata la rivendita, la distribuzione informativa, la riproduzione o la diffusione per copie in qualunque forma (cartacea o informatica).

Ciò detto, va rammentato che l'elenco delle banche dati sin ora citato rappresenta solo una parte di quello effettivamente esistente, stante la circostanza che ogni amministrazione possiede più banche dati, ciascuna diretta al raggiungimento di uno specifico scopo. Si pensi ad esempio al Ministero della salute che, oltre ad essere titolare della banca dati di rilevanza nazionale di cui sopra (l'Anagrafe degli assistiti), ne possiede molte altre (scheda dimissioni ospedaliera⁴⁵, consumi di dispositivi medici, strutture di

⁴² Per l'Indice delle pubbliche amministrazioni, ad esempio, è presente una versione open data a tre stelle nella relativa sezione del sito <http://indicepa.gov.it/documentale/n-documentazione.php>

⁴³ F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *Medialaws*, 2, 2018, p. 285.

⁴⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda G. GALLIANO, *Le banche dati nel Registro delle imprese*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, 4, 2019, p. 495.

⁴⁵ Il *dataset* contiene informazioni, opportunamente aggregate, relative ai pazienti dimessi dagli istituti di ricovero pubblici e privati in tutto il territorio nazionale.



ricovero⁴⁶, attività delle strutture di ricovero, spesa per i medicinali delle strutture pubbliche o dell'assistenza in emergenza sanitaria territoriale).

Va da sé ritenere che una delle principali problematiche inerenti i dati pubblici e le banche dati stesse è l'assenza di una uniforme e omogenea disciplina e la pluralità di fonti di regolazione, che se razionalizzate permetterebbe indubbiamente di aumentare il livello di efficienza degli apparati amministrativi e il grado di soddisfazione dei cittadini-utenti⁴⁷.

2.3. Alcuni problemi: mancata trasmissione e duplicazione dei dati

Colti i vantaggi derivanti dalla istituzione delle banche dati e tratteggiati i benefici ricavabili dall'utilizzo di questo strumento, non possono non essere – seppur brevemente – analizzati alcune problematiche che possono emergere a causa di un cattivo uso delle stesse.

Invero, se da un lato è possibile avere informazioni sempre aggiornate, interoperabili, con conseguente maggiore livello qualitativo di un servizio, maggiore tempestività dei processi, riduzione dei tempi e degli errori interni dei processi, maggiore *privacy* e sicurezza delle informazioni trattate, migliore integrazione dei diversi attori coinvolti, maggiore standardizzazione delle procedure e migliore controllo dei processi; dall'altro lato, è necessario un inevitabile e costante monitoraggio sulla qualità e sull'aggiornamento dei dati inseriti nelle banche dati⁴⁸ e che quest'ultime siano interoperabili tra loro. È fondamentale, dunque, che le amministrazioni trasmettano, raccolgano o carichino tempestivamente i dati nella banca dati per sfuggire al rischio di svilire l'utilità della stessa.

Data l'importanza di tale tematica, il legislatore ha previsto alcuni rimedi in caso di inerzia da parte delle amministrazioni: ad esempio, con riguardo alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (Bdap), istituita dall'art. 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, quale strumento funzionale per l'analisi, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, il legislatore è intervenuto prevedendo una serie di conseguenze in caso di inadempienza della trasmissione dei dati. In particolare, ai sensi dell'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, di fronte al mancato rispetto, tra gli altri, dei termini previsti per l'invio (da effettuarsi entro trenta giorni dal

⁴⁶ Il *dataset* contiene per ciascuna struttura ospedaliera pubblica ed equiparata i dati riferiti ai reparti, ai posti letto previsti ed utilizzati, al numero dei medici e degli infermieri, al numero di dimissioni e alle giornate di degenza.

⁴⁷ A tal proposito è stata istituita la Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) allo scopo di rendere interoperabili i sistemi informativi degli enti e dei gestori di servizi pubblici, rendendo concreto il principio *once only*.

⁴⁸ Si segnala, ad esempio, la sentenza n. 3 del 2021 con cui il Tribunale di Verona, ha dato ragione ad un'azienda di allevamento di bestiame, rivoltasi allo Studio BTR per ottenere nei confronti dell'ASL competente per territorio il risarcimento dei danni da mancato pagamento di premi accoppiati da parte di Agea/Avepa.



termine previsto per l'approvazione dei relativi documenti di bilancio) dei dati alla Bdap, gli enti territoriali non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto⁴⁹. Un'ulteriore esempio è rinvenibile anche nel comma 4, dell'art. 161 del Testo unico degli enti locali, il quale prevede che *“decorsi trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, in caso di mancato invio, da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (..) compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, sono sospesi i pagamenti delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale”*.

Risulta senz'altro evidente come sia importante sollecitare e monitorare le pubbliche amministrazioni, affinché queste ottemperino agli obblighi di trasmissione previsti dalle disposizioni di legge ed evitino di gravare con le loro condotte sul buon andamento della pubblica amministrazione⁵⁰. Il legislatore, inoltre, ha previsto conseguenze anche sul piano della valutazione della *performance* dei dirigenti: secondo l'art. 52 del Codice dell'amministrazione digitale, *“le attività volte a garantire l'accesso telematico e il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i parametri di valutazione della performance dirigenziale”*; ancora, ai sensi dell'art. 54 del Cad, si considera altrettanto rilevante la mancata comunicazione o il mancato aggiornamento dei dati pubblici nello stesso indicati come elementi essenziali dei siti delle pubbliche amministrazioni.

⁴⁹ Con il decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, è stato aggiunto anche il seguente inciso *«Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia»*. Un'ulteriore esempio è rinvenibile si legge anche il comma 4, dell'art. 161 del Testo unico degli enti locali, rubricato *«Certificazioni finanziarie e invio di dati contabili»*, prevede che *«decorsi trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, in caso di mancato invio, da parte dei comuni, delle province e delle città metropolitane, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, sono sospesi i pagamenti delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute dal Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale”*. Lo stesso comma precisa che *“in sede di prima applicazione, con riferimento al bilancio di previsione 2019, la sanzione di cui al periodo precedente si applica a decorrere dal 1° novembre 2019»*.

⁵⁰ In questa prospettiva, si veda D-U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. Cavallo perin, D.-U. Galetta (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge)*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 85.



Con riguardo al problema della duplicazione, appare interessante soffermarsi sulla classificazione delle cd. banche dati centralizzate, disciplinate dall'art. 9 bis del d.lgs. 33 del 2013⁵¹ e introdotte come modalità alternativa alla pubblicazione obbligatoria dei dati secondo quanto previsto dal decreto stesso i quei dati per i quali il decreto prevede l'obbligo di pubblicazione. Tali tipologie di banche dati sono state istituite per ragioni di razionalizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione⁵².

Preliminarmente, occorre fare una precisazione: nel nostro ordinamento, in relazione al diritto di accesso civico, è previsto un sistema a doppio binario basato, da un lato, sull'accesso civico generalizzato, la cui disponibilità dei dati è riconosciuta in via generale, anche in assenza di una istanza motivata, che permette l'accesso ad una pluralità di dati, dall'altro, sull'accesso civico semplice, le cui richieste di disposizioni informative sono condizionate dalla sussistenza di un obbligo di pubblicazione previsto *ex lege* subordinato agli obblighi di pubblicazione che ricadono sulle amministrazioni⁵³.

Ne deriva che inizialmente le pubbliche amministrazioni erano obbligate a pubblicare necessariamente specifici dati sui propri siti istituzionali e, ove queste non vi provvedevano, al cittadino era riconosciuta la possibilità di sollecitare tale adempimento con un accesso civico semplice⁵⁴.

Si trattava della c.d. trasparenza attiva che, dunque, andava a vantaggio del singoloin

⁵¹ Art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dall'art. 9, comma 2, d.lgs. n. 97/2016: le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B pubblicano i dati, contenuti nelle medesime banche dati, corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al presente decreto, indicati nel medesimo, con i requisiti di cui all'articolo 6, ove compatibili con le modalità di raccolta ed elaborazione dei dati.

⁵² Per una riflessione, più in generale, sui profili di semplificazione amministrativa nell'ordinamento nazionale si rimanda, tra gli altri, a B.G. MATTARELLA, *Le leggi di semplificazione e la qualità della regolazione*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Bologna, 2008, p. 21 ss.; B.G. MATTARELLA, *Burocrazia e riforme*, Bologna, 2017; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione. Studio sull'evoluzione delle logiche di semplificazione amministrativa in Italia dal 1990 ad oggi*, Napoli, 2013, p. 74 ss.; e più specificamente con riferimento alla necessità di semplificare gli iter decisionali per assicurare maggiore certezza ed effettività all'azione amministrativa, si v. S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2021, p. 783 ss.

⁵³ Per un approfondimento sul tema dell'accesso, si vedano i diversi contributi in B. PONTI (a curadi), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni. Commento sistematico al d.lgs. 33/2013 dopo le modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97*, Maggioli editore, II ed., 2016. M. SAVINO, *Le norme in materia di trasparenza e la loro codificazione*, in B.G. MATTARELLA, M. PELLISSERO, (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 113 e ss.

⁵⁴ Art. 5 del d.lgs. 33 del 2013 prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97. Peraltro, il legislatore ha previsto che l'introduzione degli obblighi di pubblicazione avvenisse senza oneri per le finanze pubbliche, con la conseguenza che nessuna risorsa aggiuntiva (neanche di personale o nelle dotazioni tecnologiche) ha aiutato le amministrazioni nell'adempimento degli obblighi di trasparenza. Tanto che A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, 2/2015, p. 244, ha affermato che la disciplina della trasparenza è un esempio del «difetto di realismo» del legislatore italiano.



quanto lo stesso poteva ricavare determinate informazioni direttamente consultando il sito istituzionale tenuto e aggiornato da ciascuna pubblica amministrazione. Il sistema così impostato tuttavia è risultato nel tempo troppo gravoso per l'amministrazione, tenuta di volta in volta ad aggiornare e, quindi, a pubblicare obbligatoriamente il contenuto di determinati dati previsti *ex lege*. Sicché, il legislatore con il decreto di riordino, d.lgs. 97/2016, al fine di ridurre l'onere di pubblicazione a carico dell'amministrazione, ha introdotto come novità le c.d. banche dati centralizzate, competenti a ricevere da ciascuna pubblica amministrazione i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, eliminando così l'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali di ogni pubblica amministrazione di una serie di documenti e disponendo che lo stesso obbligo potesse essere assolto con la comunicazione degli stessi dati alle banche dati centralizzate delle amministrazioni centrali, le quali si occupano di renderli fruibili ai cittadini. Nello specifico, il decreto di riordino sulla trasparenza all'allegato B ha previsto sei tipi di banche dati centralizzate, ciascuna incardinata presso un'amministrazione centrale⁵⁵.

Con tale sistema va da sé dedurre che la *ratio* era quella di evitare la duplicazione e confusione di dati che sarebbero stati altrimenti pubblicati nei vari siti istituzionali delle singole amministrazioni, in spregio anche al tanto esaltato principio di trasparenza. Infatti, come previsto dal comma 2 dell'art. 9-bis, la comunicazione dei dati, informazioni o documenti all'amministrazione titolare di banca dati è sufficiente ad assolvere l'onere di pubblicazione in quanto sarà poi compito di quest'ultima rendere fruibile apertamente il contenuto degli stessi. Più nel dettaglio, l'effetto della cd. pubblicità sostitutiva è subordinata a due condizioni: in primo luogo, i soggetti tenuti all'osservanza dell'obbligo, dopo aver comunicato alla banca dati gli elementi oggetto di pubblicazione, devono indicare sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", il collegamento ipertestuale alla banca dati "centralizzata" che li contiene; in secondo luogo, la pubblicazione dei dati deve rispettare i requisiti previsti dall'art. 6 del d.lgs. 33 del 2013 relativi alla qualità delle informazioni.

Tuttavia, appare necessaria qualche riflessione: le banche dati centralizzate costituiscono un asse importante per la semplificazione e la razionalizzazione delle attività pubbliche, ma in termini di praticità sembrano non essere ancora pienamente operative. Se si legge il secondo comma dell'art. 9-bis il rischio delle duplicazioni è ancora molto alto: infatti, è vero che le amministrazioni devono comunicare i dati all'amministrazione titolare della corrispondente banca dati e pubblicare sul proprio sito istituzionale il collegamento

⁵⁵ Per la PA, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; il Sistema conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO), di cui è titolare il Mef; l'Archivio contratti del settore pubblici, istituita presso l'Aran; il Patrimonio della PA, detenuto dal Mef; il Sistema informativo questionari enti locali e i Rendiconti dei gruppi consiliari regionali, di cui è titolare la Corte dei conti). Inizialmente, all'interno rientrava anche la banca dati dei contratti pubblici e la banca dati delle pubbliche amministrazioni.



ipertestuale, ma è espressamente previsto l'inciso «*ferma restando la possibilità per le amministrazioni di continuare a pubblicare sul proprio siti i predetti dati, purché identici a quelli comunicati alla banca dati*»⁵⁶.

Tale condizione legislativa in realtà era stata già adottata anche da altre disposizioni di legge: si pensi, ad esempio, all'art. 24 *quater* del d.l. 90 del 2014, che prevede, da un lato, l'obbligo per le amministrazioni o le società partecipate di comunicare all'Agid le basi dati in gestione e, dall'altro, impone alle stesse anche il rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dal decreto 33/2013. Tale sistema così impostato genera indubbiamente la duplicazione informativa che il legislatore intende evitare.

A ciò si aggiunge l'ulteriore disagio in punto di accesso alle informazioni per mezzo del collegamento testuale previsto dal su citato art 9-*bis*, comma 2: se il collegamento ipertestuale, presente nella sezione amministrazione trasparente dell'ente che dovrebbe detenere il dato oggetto di interesse, rinvia direttamente alla banca dati centralizzata, al cittadino spetta in ogni caso l'onere di ricercare all'interno della banca dati centrale le informazioni oggetto di interesse. Tale attività non risulta sempre agevole in termini di navigazione e ricerca, favorendo il rischio di una oggettiva difficoltà di orientamento nell'individuazione dell'informazione. Sarebbe, infatti, più semplice reperire le informazioni direttamente sul sito consultato, senza ulteriori *link* e rinvii.

A questi ostacoli summenzionati se ne aggiungono altri relativi alle modalità operative delle amministrazioni centrali titolari delle banche dati centralizzate. Invero, queste ultime devono pubblicare i dati nel rispetto di determinati requisiti inerenti la qualità dell'informazione ceduta (quali l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione e l'indicazione della loro provenienza), ma non si comprende come ci si debba adeguare a questo onere comunicativo dal momento che i dati ricevuti dalle stesse vengono acquisiti per mezzo delle varie amministrazioni. Al più tale compito dovrebbe gravare sulle amministrazioni che hanno prodotto i dati, le quali dovrebbero assicurare che siano completi, aggiornati e comprensibili.

Ulteriore problema può rinvenirsi dalla lettura del combinato disposto dell'art. 9 *bis* e art. 7 *bis* del decreto trasparenza. Infatti, l'art. 7 *bis*, al comma 8, prevede che sono esclusi dall'ambito di applicazione del decreto stesso i servizi informativi che consistono nella messa a disposizione di informazioni organizzate che aggregano in modo massivo atti memorizzati in banche dati disponibili sul *web*. Con tale clausola si è inteso limitare l'uso delle tecniche di estrazione, scarico massivo e riutilizzo dei dati reperiti dalle banche dati che offrono un servizio informativo pubblico. È evidente, dunque, il problema di

⁵⁶ Art. 9 *bis*, comma 2, d.lgs. 33/2013. Per un commento più esaustivo, si veda A. BONOMO, *La pubblicità "sostitutiva" mediante banche dati centralizzate*, B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016, p. 250



coordinamento dell'art. 7 *bis* con l'art. 9 *bis* che, viceversa, prevede proprio l'istituzione di banche dati *online* da cui si genera l'inevitabile rischio di abuso e distorsione del contenuto dei dati consultati oggetto di pubblicazione obbligatoria⁵⁷.

Alla luce di tali riflessioni, va da sé che comunque le banche dati comportano dei numerosi vantaggi per il cittadino al fine di ottenere l'estensione dei dati di interesse. Dunque, si auspica che l'incertezza normativa venga risolta presto dal legislatore, chiarendo la portata delle norme e anche il coordinamento tra queste.

3. Il *cloud computing* e la migrazione dei dati come opportunità per le pubbliche amministrazioni.

L'ingresso delle nuove tecnologie e il crescente uso della telematica non può costituire solo un mero tentativo cartaceo di conformarsi alle direttive dell'Unione europea. Per questo motivo la implementazione delle piattaforme telematiche nei sistemi della macchina burocratica, quali strumenti per il perseguimento dell'efficienza, efficacia, economicità e buon andamento dell'amministrazione, non può prescindere dall'installazione di infrastrutture tecnologiche che siano oltretutto in grado di sostenere una mole di dati senza bloccarsi e mandare *in crash* il sistema.

Sul punto, di fondamentale importanza è il sistema del cd. *cloud computing* (nuvola informatica)⁵⁸.

Infatti, le banche dati essendo un sistema autonomo inserito all'interno del computer per poter funzionare necessitano di molta memoria. Pertanto, onde evitare, anche a causa dell'arretratezza degli strumenti tecnologici di cui l'amministrazione dispone, che i dati e le informazioni possano essere messe a rischio dai *crash* di sistema, negli ultimi anni è stata incentivata l'adozione delle infrastrutture *cloud*, con l'obiettivo di garantire la conservazione e l'elaborazione sicura dei dati per il settore pubblico⁵⁹. Il vantaggio di questa soluzione tecnologica, in particolare, è quello di ricondurre a un solo centro computazionale le funzioni di memoria, calcolo o processore⁶⁰.

⁵⁷ A. BONOMO, *La pubblicità "sostitutiva" mediante banche dati centralizzate*, B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016, p. 250.

⁵⁸ Il *cloud computing* è un fenomeno recente, lanciato dalla società Amazon nel 2006 con il progetto Amazon web service con il quale ha creato un mercato del *cloud computing* pubblico del valore di quasi 200 miliardi di dollari. All'epoca fu definito un "*model for enabling ubiquitous, convenient, on-demand network access to a shared pool of configurable computing resources (e.g., networks, servers, storage, applications, and services) that can be rapidly provisioned and released with minimal management effort or service provider interaction. This cloud model is composed of five essential characteristics, three service models, and four deployment models*". P. MELL, T. GRANCE, *The NIST Definition of Cloud Computing*, in National Institute of Standards and Technology, 800, 2011, p. 145.

⁵⁹ Per un approfondimento del tema, si veda B. CAROTTI, *Il settore pubblico e il cloud computing*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato Digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma TRE-Press, 2002, p. 147 e ss.

⁶⁰ B. CAROTTI, *ivi*, p. 148.



Più precisamente, il *cloud computing* è definito come un modello di servizio informatico in cui le risorse remote (sia *hardware* che *software*) sono fornite *on-demand* attraverso una rete in modalità *self-service*, indipendentemente dal dispositivo e dalla posizione del cliente⁶¹. La creazione del *server cloud* è dunque fondamentale per l'archiviazione, l'elaborazione e l'uso di dati su computer remoti con il relativo accesso via Internet. In altre parole, gli utenti con il *cloud* hanno a disposizione una potenza di elaborazione quasi illimitata, non sono tenuti ad investire grandi capitali per soddisfare le proprie esigenze e possono accedere ai loro dati ovunque sia disponibile una connessione Internet. Da ciò emerge l'importanza che questo sistema ha per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico: in questa "nuvola" si possono non solo collocare i dati (con funzione di memorizzazione) e le banche dati tutte (sia l'interfaccia, che il contenuto), ma anche usufruire dei servizi che permettono la piena utilizzabilità degli stessi. Il *cloud*, quindi, rappresenta una offerta indispensabile per l'espletamento di determinati servizi pubblici, i quali - grazie alla semplificazione della gestione degli spazi di memorizzazione e la riduzione di farraginosi applicativi utilizzati per svolgere le funzioni amministrative⁶² - assicurerebbero la crescita economica e sociale del Paese.⁶³

Alla luce di tale contesto e per sfruttare appieno questo potenziale, è intervenuta anche la Commissione dell'Unione europea, la quale ha affermato in più occasioni⁶⁴ che il *cloud computing* costituisce un obiettivo chiave per aumentare la sovranità dei dati dell'Europa⁶⁵: la stessa, infatti, sta lavorando su diverse iniziative per creare un quadro

⁶¹ Secondo il *National institute of standards and technology* (Nist) il sistema del *cloud* si compone di cinque elementi: il *self-service* su richiesta (per cui i clienti ottengono risorse computazionali attraverso l'uso di interfacce automatizzate, senza necessità dell'intervento umano per avere accesso alle risorse), l'ampio accesso alla rete internet, il *pooling* delle risorse e *multitenancy* (nello specifico, il *pool* di risorse consente ai *provider* di servizi *cloud* di soddisfare le esigenze di più *tenant*, o consumatori, mettendo in comune le risorse disponibili in base alle richieste degli utenti. Si suggerisce nuovamente per un approfondimento P. MELL, T. GRANCE, *Op. cit.*, p. 145.

⁶² A prima vista, il *cloud* (la nuvola) appare come una entità misteriosa, che consente di beneficiare di risorse remote, velate di una magia come se provenissero da una remota isola caraibica. Per un approfondimento, si veda B. CAROTTI, *Il cloud computing: la visione del PNRR*, Osservatorio sullo Stato Digitale, 2021.

⁶³ Per un approfondimento sul tema dei Big Data, si veda M. DELMASTRO, A. NICITA, *Big Data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, il Mulino, Bologna, 2019.

⁶⁴ Si vedano la Strategia sfruttare il potenziale del *cloud computing* in Europa, la Strategia per i dati, la Strategia digitale, la Strategia industriale e nel Piano di ripresa dell'UE della Commissione europea. Da ultimo, la Commissione europea ha lanciato un'alleanza europea sui dati industriali, l'*edge* e il *cloud*, che prevede lo sviluppo di diversi flussi di lavoro, relativi ai principali obiettivi politici dell'UE: investimento congiunto in infrastrutture e servizi *cloud* transfrontalieri per costruire l'offerta *cloud* di prossima generazione, anche per abilitare gli spazi dati europei comuni; il Regolamento UE del *cloud* per i servizi *cloud*, che fornirà un quadro unico europeo di regole, trasparenza sulla loro conformità e migliori pratiche per l'uso del *cloud* in Europa; un mercato europeo per i servizi *cloud*, in cui gli utenti avranno un portale unico per i servizi *cloud* che soddisfano gli standard e le regole chiave dell'UE.

⁶⁵ Su tale scia, a metà del 2020, più di venti società tedesche e francesi hanno annunciato la creazione di Gaia-X, una società paneuropea incaricata di costruire un'infrastruttura di *cloud computing* autoprodotta e indipendente dalla Big Tech statunitense. Si trattava di un'iniziativa pubblico-privata progettata per



europeo chiaro e unico su regole e *good practices* per l'uso del *cloud* in Europa⁶⁶ e per contribuire alla creazione di un mercato europeo per i servizi *cloud*, come punto di ingresso unico per servizi certificati, nonché di un quadro sulla *governance* per i servizi e le infrastrutture *cloud*, al fine di fornire chiarezza sulla conformità alle regole del settore⁶⁷.

La valorizzazione del patrimonio informativo a disposizione degli enti pubblici, dunque, non può avvenire se non anche grazie all'implementazione del progetto *cloud*. Lo sviluppo di tale tecnologia, quale caposaldo essenziale nell'ambito delle politiche di digitalizzazione, è stato previsto anche dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Lo stesso Pnrr, infatti, afferma che nell'ambito degli investimenti nella trasformazione digitale della pubblica amministrazione è necessario seguire una "*strategia cloud first*"⁶⁸ consentendo in tal modo di superare molte delle difficoltà tecniche riconducibili al gran numero di banche dati pubbliche, spesso organizzate dalle singole amministrazioni secondo modalità differenti e spesso poco efficienti e sicure⁶⁹. Per realizzare tale obiettivo, pertanto, alle amministrazioni è lasciata la scelta di aderire a due modelli complementari: da un lato, una nuova infrastruttura *cloud* nazionale all'avanguardia (si pensi al Polo Strategico Nazionale, ideato già diversi anni fa e poi arenatosi⁷⁰); dall'altro,

eliminare la dipendenza tecnologica dell'Unione europea, mettendo in risalto il concetto di "sovranità digitale" basata sui valori cardine dell'Unione europea. Dopo quasi due anni però il progetto sembra essersi praticamente fermato, confermando che i sistemi *cloud* degli Stati membri sono ancora largamente gestiti dalle grandi multinazionali statunitensi. Sul punto, si suggerisce la lettura di J. L. MARIN, *European cloud services: Big Tech's profits grow thanks to public sector contracts*, in European data journalism network, 14 aprile 2022.

⁶⁶ Si vedano ad esempio le *Guidelines on the use of cloud computing services by the European institutions and bodies*, adottate dal Garante europeo della protezione dei dati, il 16 marzo 2018.

⁶⁷ Attualmente per gli utenti e i fornitori di servizi *cloud* non è disponibile una panoramica completa dei regimi di auto/coregolamentazione. In tale contesto, la Commissione sta provvedendo all'adozione di un quadro coerente delle diverse norme (incluse quelle di autoregolamentazione) applicabili ai servizi *cloud*, sotto forma di un «codice del *cloud*», al fine di offrire un compendio dei codici di condotta e di certificazione del *cloud* esistenti in materia di sicurezza, efficienza energetica, qualità del servizio, protezione dei dati e della loro portabilità. Ciò consentirebbe al settore pubblico dell'UE a livello europeo, nazionale, regionale e locale di divenire anch'esso un motore per nuove capacità di elaborazione dati dell'UE, invece di essere un semplice beneficiario di tali infrastrutture europee.

⁶⁸ Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 17.

⁶⁹ Fra i principali stanziamenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, nell'ambito della componente 1 Missione 1, al *cloud* spettano circa due miliardi di euro da investire. Ciò conferma l'importanza che tale tecnologia abilitante ha acquisiti negli ultimi anni, specialmente nell'ottica di messa in sicurezza dei dati e delle infrastrutture pubbliche, quali componenti fondamentali per l'erogazione di servizi digitali efficienti. Sul punto si veda I. MACRÌ, *Dalle infrastrutture digitali delle Amministrazioni al cloud, il nuovo regolamento per la sicurezza dei dati e dei servizi pubblici*, in *Azienditalia*, 3, 2022, p. 488 ss.

⁷⁰ Si pensi all'art. 33-*septies* del d.l. n. 179 del 2012, rubricato «*consolidamento e razionalizzazione dei siti e delle infrastrutture digitali del Paese*», che già prevedeva lo sviluppo di una infrastruttura affidabile localizzata sul territorio nazionale per assicurare la qualità, la sicurezza, la scalabilità energetica, la sostenibilità economica e la continuità dei sistemi e dei servizi digitali.



un *cloud* “pubblico” qualificato, di uno tra gli operatori di mercato precedentemente certificati.

Tanto premesso, dunque, dal processo di trasferimento verso gli ambienti *cloud* non solo le pubbliche amministrazioni ottimizzano i costi di servizio⁷¹, ma riuscirebbero anche a razionalizzare il sistema informativo⁷²: tuttavia, come emerge dalla circolare, n.1/2019 AGID con riferimento ai Centri per l'elaborazione delle informazioni è emerso che ve ne sono undici mila al servizio di ventidue mila pubbliche amministrazioni, il 95% dei quali presenta oggi carenze nei requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza, ma anche di interoperabilità⁷³.

Per superare tale impasse, il Governo ha colto l'occasione del Pnrr al fine di rendere effettivo il processo – ormai indispensabile – di migrazione dei dati pubblici. All'interno del Piano è prevista Strategia Cloud Italia, realizzata dal Dipartimento per la trasformazione digitale e dall'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), per realizzare il percorso di migrazione verso il *cloud* di dati e servizi digitali della pubblica amministrazione. La Strategia, in particolare, poggia su tre pilastri⁷⁴: l'approvazione della strategia nazionale Cloud e del Regolamento per il Cloud, che dettano le regole di sicurezza, capacità e affidabilità delle infrastrutture digitali per la PA calibrate sulla classificazione dei dati e del loro valore; la costituzione del Polo strategico nazionale (PSN), ossia dell'infrastruttura ad alta affidabilità, localizzata sul territorio nazionale, che sarà adibita e potrà ospitare i dati ed i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali, delle Aziende sanitarie locali (Asl) e delle principali amministrazioni locali

⁷¹ Sul punto G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, RomaTrE-Press, Roma, 2022, p. 121 secondo il quale «A fronte della spesa iniziale per la migrazione, il cloud consente alle pubbliche amministrazioni di azzerare i costi relativi al possesso e alla manutenzione dell'hardware. Il think-tank Istituto per la Competitività nel 2019 ha quantificato in 47.000 euro per dipendente il valore aggiunto in produttività generato da un incremento del 10% delle imprese che investono sul cloud. Per la pubblica amministrazione, a condizioni equivalenti, il risparmio ammonterebbe a circa diverse centinaia di milioni di euro per il solo comparto territoriale».

⁷² Sul punto I. MACRÌ, *Cloud della Pubblica Amministrazione: una casa moderna per i dati degli Italiani*, in *Azienditalia*, 11, 2021, pp. 1847 ss., la quale riconosce che “[l]e tecnologie cloud consentono un risparmio anche dei costi di gestione, connessi ad esempio al consumo energetico. L'utilizzo di una infrastruttura cloud sgrava le singole Amministrazioni dal provvedere in autonomia a dotarsi dei propri server, del loro collegamento in rete, oltre che dell'allestimento degli spazi adeguati ad ospitarli (sistema di alimentazione, refrigerazione, antincendio, ecc.). Il cloud, fra l'altro, garantisce l'erogazione di servizi sicuri anche sotto il profilo della privacy, affidabili, di qualità, efficienti ed efficaci. E poiché buona parte dell'innovazione del nostro Paese è legata alla capacità di offrire servizi digitali a cittadini e imprese, quanto più ampia sarà l'adozione di tecnologie cloud da parte delle Amministrazioni, tanto maggiori saranno i benefici diretti e indiretti nel nostro sistema economico”.

⁷³ E. MARTINI, *Datacenter PA, i due piani nazionali (Agid e Team Digitale) diventano uno: ecco la via*, in *Agenda digitale*, 3 aprile 2019.

⁷⁴ Secondo quanto emerso da un'interrogazione parlamentare del sottosegretario di Stato al Ministero dell'innovazione tecnologica e la transizione digitale, Assuntela Messina, G. ARCIDIACONO, *Migrazione della PA sul Cloud, i tre pilastri del Governo: ecco la roadmap*, in *AgendaDigitale.eu*, 2021.



(regioni, città metropolitane, comuni con più di 250 mila abitanti)⁷⁵; in ultimo, l'istituzione e l'avvio dell'operatività dell'Agenzia nazionale per la cybersicurezza, alla quale sono attribuite, oltre a tutte le competenze in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, sicurezza e integrità delle comunicazioni elettroniche, delle reti e dei sistemi informativi, anche le competenze volte a regolare i livelli minimi di sicurezza, capacità e affidabilità delle infrastrutture digitali per la pubblica amministrazione, ivi incluso il PSN, nonché le caratteristiche di qualità, sicurezza, performance e scalabilità, interoperabilità, portabilità dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione. Ebbene, la realizzazione del cd. *cloud* nazionale permetterà di dare finalmente concreta attuazione al principio del *once only*, per cui ogni cittadino potrà fornire anche una sola volta le proprie informazioni alla pubblica amministrazione e, attraverso *l'e-government*, potrà anche fruire agevolmente dei servizi erogati dalle amministrazioni utilizzando le informazioni in precedenza già rese ad altra amministrazione pubblica.

In tal modo, le singole amministrazioni con cui il privato entra in contatto costituirebbero porte d'accesso al sistema *cloud*, che permettono di arricchire e aggiornare – di volta in volta – le informazioni che l'amministrazione (complessivamente intesa) ha del cittadino o dell'impresa: in questo modo, tali informazioni potranno poi essere utilizzate da una qualsiasi amministrazione (che avrà accesso al *cloud*) o da soggetti privati che potranno offrire servizi legati al rapporto con le amministrazioni, purché il cittadino acconsenta espressamente a ciò⁷⁶. Questo permetterà di creare un ecosistema nuovo, con grandi potenzialità tanto in chiave di maggiore efficienza della gestione dei dati, quanto di nuove possibili prospettive di interazione dei privati con le amministrazioni, anche grazie allo sviluppo di *application programming interfaces* standardizzate, accessibili anche agli sviluppatori⁷⁷. La realizzazione dell'infrastruttura *cloud* pone però delle sfide cruciali, legate alla sovranità dei dati e alla sicurezza delle infrastrutture, che assumono una rilevanza via via crescente, stante anche la capillare diffusione dei vari strumenti tecnologici. Non è secondaria, infatti, la questione circa la (auspicabile) collocazione delle cd. data farms sul territorio nazionale e sugli stringenti limiti da imporre ai soggetti

⁷⁵ Si suggerisce di consultare il sito istituzionale: <https://www.polostrategiconazionale.it/chi-siamo/polo-strategico-nazionale/>

⁷⁶ In tal caso, chiaramente viene in rilievo la necessità che sia tutelato il diritto alla riservatezza dei privati, nel rispetto del GDPR Reg. UE 679/2016. Dunque, il trattamento dei dati dovrà avvenire necessariamente sulla base di una valida base giuridica.

⁷⁷ Un modello analogo di piattaforma per la condivisione di dati finalizzata alla fornitura di servizi in cui, *mutatis mutandis*, si pongono simili potenzialità e problematiche è quello del cd. *open banking*. In tale ambito, caratterizzato da una dettagliata disciplina di origine euro unitaria (Direttiva 2366/2015, *Payment services directive 2*), emerge chiaramente come la condivisione di informazioni tra operatori economici, nel rispetto delle regole specifiche oltreché della privacy dell'interessato, è idonea a creare valore. Per un approfondimento sul punto si veda, D. FOÀ, *Open banking: API, accesso ai conti e nuove commodities dell'era digitale*, in A. NUZZO (a cura di), *Blockchain, smart technologies and market governance*, LUISS University Press, 2021.



che risulteranno aggiudicatari delle gare pubbliche per la costruzione dell'infrastruttura e la fornitura del relativo *software*. In relazione a quest'ultimo punto, peraltro, il dato si complica stante l'assenza di operatori nazionali dotati del *know how* necessario per cui tocca rivolgersi ai *players* più rilevanti, collocati però in altri paesi (ad esempio, Stati Uniti), in cui è possibile ottenere garanzia circa la sicurezza e le modalità di conservazione e trattamento dei dati. Pertanto, posto i vantaggi in termini di risparmio sui costi e maggiore flessibilità, l'amministrazione deve in ogni caso essere capace di affrontare i rischi specifici che il paradigma del *cloud computing* comporta, rimanendo pienamente responsabile per quanto riguarda gli obblighi in materia di protezione dei dati.

3. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sin ora svolte, le banche dati dimostrano di rivestire un ruolo fondamentale per l'attività amministrativa, contribuendo in modo significativo a migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'economicità. Nella fase istruttoria del procedimento amministrativo, nella quale vengono valutati, ponderati e accertati i fatti e gli interessi, pubblici o privati, coinvolti nel procedimento, le banche dati risultano ormai strumenti indispensabili. Tra i vantaggi che possiamo citare, in primo luogo, risulta che le banche dati consentono un accesso rapido e completo alle informazioni pertinenti, riducendo i tempi di raccolta dei dati e semplificando la gestione dei documenti. Questo, a sua volta, accelera il processo decisionale, consentendo alle amministrazioni di rispettare i tempi previsti dalla legge. Inoltre, le banche dati contribuiscono in modo significativo a migliorare la qualità delle informazioni utilizzate nel procedimento amministrativo e, grazie alla centralizzazione e alla standardizzazione dei dati, è possibile ridurre gli errori, le incongruenze e le ambiguità, garantendo una base informativa affidabile per le decisioni amministrative. Un altro beneficio che si ricava dall'uso delle banche dati è la promozione della trasparenza e dell'accessibilità delle informazioni. Consentono ai cittadini e alle parti interessate di accedere facilmente alle informazioni pertinenti al procedimento amministrativo, contribuendo così a rafforzare la partecipazione democratica e la fiducia nella pubblica amministrazione.

Tuttavia, non vanno sottovalutati gli aspetti problematici che sono ancora legati all'uso di questi sistemi informatici. Principalmente, non può non menzionarsi il tema della quantità dei dati che si pone in antitesi con quello della qualità dei dati: infatti, dati mancanti, incoerenti, non aggiornati o non accurati possono fornire informazioni sbagliate sia ai decisori che ai cittadini, conducendo a scelte inopportune che, in ultima analisi, si possono tradurre in perdite sia di efficienza dell'attività amministrativa sia economiche. Ancora, considerando la pubblicazione dei dati (personali e non) nelle banche dati e la continua circolazione degli stessi grazie all'istituto dell'interoperabilità, risulta fondamentale mantenere un equilibrio tra l'accessibilità ai dati e la protezione della



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

privacy. Inoltre, la produzione continua dei dati e la loro circolazione tra le amministrazioni pone in rilievo il delicato problema degli attacchi *cyber*, che possono minare la sicurezza di uno Stato o addirittura i profili personali degli utenti. Infine, un'ulteriore causa di mal funzionamento può rinvenirsi nel basso livello in cui versano le amministrazioni in tema di strumenti e competenze: nello specifico, non si può sottovalutare il fatto che dinanzi ad un processo di transizione digitale le strumentazioni informatiche appaiono ancora troppo scarse e il personale non ha le competenze adeguate ad affrontare le nuove sfide⁷⁸.

In conclusione, se l'analisi condotta, da un lato evidenzia chiaramente l'importanza cruciale delle banche dati nell'ambito dell'attività amministrativa, dall'altro, riconosce che persistono ancora sfide significative nell'utilizzo di tali sistemi informati. Pertanto, è auspicabile un impegno costante per superare i problemi e massimizzare i benefici per l'esercizio della funzione pubblica, anche in un'ottica di semplificazione e accelerazione della fase istruttoria del procedimento amministrativo.

⁷⁸ Le politiche di digitalizzazione dell'attività amministrativa che si sono susseguite in questi anni si sono arestate anche perché non è mai stata condotta una seria campagna di reclutamento di professionalità informatiche all'interno dell'amministrazione. In proposito, cfr. A. ZUCARO, *La crisi dei corpi tecnici della Pa nel quadro della crisi delle politiche pubbliche*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, 2019, p. 308. Il personale ha un'età media avanzata e non è stato (e non viene ancora) selezionato attraverso procedure che valutino adeguatamente le competenze informatiche. In proposito, cfr. B. CAROTTI, *La digitalizzazione*, B.G. Mattarella, E. D'Alterio (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Il Sole24ore, Milano, 2017, pp. 73 ss.