

## Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia

Stefano Rossa

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto all'informazione in genere. – 3. Il diritto all'informazione nella Costituzione della Repubblica di Estonia. – 4. Il diritto all'informazione sul piano della legge formale estone: la *Legge sull'informazione pubblica*. – 5. Il diritto all'informazione dell'ordinamento italiano nelle sue tre declinazioni. – 6. Dall'accesso documentale, passando per l'accesso civico per arrivare all'accesso generalizzato: un'evoluzione concettuale. – 7. Conclusioni per un possibile raffronto.

### 1. *Introduzione*

Il diritto all'informazione<sup>1</sup>, inteso come il diritto di cercare e ricevere informazioni, di informare e di essere informato<sup>2</sup> può essere considerato uno stru-

---

<sup>1</sup> Per una riflessione riguardante il significato del termine *informazione*, centrale per il concetto di *diritto all'informazione*, si veda – seppur in riferimento all'esperienza statunitense – P. Coppel, *Information Rights*, IV ed., Hart Publish., 2014, il quale a pagina 355 scrive che «“information” is any matter that is capable of being recorded and of being communicated from one person to another. This definition, which is consistent with the ordinary meaning of the word, avoids the intractable difficulties which attach to any narrower definition of the word».

<sup>2</sup> Questa definizione appartiene a E. Villanueva, *Dececho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, che a pagina XVII evidenzia: «De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental: A) El derecho a atraerse información. B) El derecho a informar, y C) El derecho a ser informado. A) El derecho a atraerse información incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla. B) El derecho a informar incluye las a) libertades de expresión y de imprenta y, b) el de onstitución de sociedades y empresas informativas. C) El derecho a ser informado incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna». Sebbene la dottrina italiana si sia occupata del diritto dell'informazione già dagli anni Settanta, seppur considerando tale locuzione come «libertà d'informazione in senso stretto» e come principio per poter rinnovare il sistema (di allora) – cfr. A. Loiodice, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXI, Milano, 1971, 474 e 491 ss. – più recentemente, invece, essa pare condividere la definizione cui all'inizio della presente nota. Gardini, ad esempio, facendo riferimento al *diritto all'in-*

mento giuridico fondamentale per una pubblica amministrazione *strutturalmente* digitale. Una amministrazione, vale a dire, in grado di utilizzare consapevolmente i dati detenuti e di metterli a disposizione sia dei cittadini sia delle altre pubbliche amministrazioni grazie all'impiego di tecnologie digitali.

A tal fine, considerando l'importanza della comparazione fra modelli giuridici, il presente elaborato analizzerà il diritto all'informazione previsto nell'ordinamento italiano, nelle sue tre declinazioni – e dunque inteso nella sua più ampia accezione di diritto di accesso procedimentale, civico e generalizzato – comparandolo con il diritto all'informazione dell'ordinamento giuridico del Paese europeo più all'avanguardia in tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'Estonia<sup>3</sup>.

---

*formazione amministrativa* scrive: «[c]om'è noto la nostra Costituzione si cura esclusivamente del profilo attivo della libertà di espressione, trascurando o comunque affidando all'opera degli interpreti l'affermazione di uno speculare *diritto passivo di essere informati* (o riflessivo di informarsi). A dispetto dell'impostazione monodimensionale [...] questo ulteriore profilo del diritto di informazione merita una protezione altrettanto forte di quello attivo: in proposito basti pensare che la libera formazione dell'opinione pubblica, da cui dipende direttamente il corretto funzionamento dell'intero sistema democratico, impone il riconoscimento da parte dell'ordinamento – sia sul piano concettuale sia su quello del diritto positivo – della pretesa a ricevere informazioni, a conoscere quante più idee, opinioni e informazioni sia possibile, in modo da favorire il sorgere nei cittadini di una coscienza critica e di un'opinione consapevole. [...] [L]'esistenza di un diritto all'informazione amministrativa rappresenta un'importante garanzia per il funzionamento delle istituzioni democratiche, visto che il dovere informativo dei pubblici poteri è espressione diretta della *sovranità popolare*», G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2014, 875-876. Sul punto si veda ancora G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Principi giuridici, strumenti, casi*, Milano, 2005, 30 ss.

<sup>3</sup> Come emerge dall'*Europe's Digital Progress Report 2017*, sviluppato dalla Commissione Europea nell'ambito del Mercato Unico Digitale, nel 2017 l'Estonia risulta essere il primo Paese membro per quanto concerne la digitalizzazione dei servizi pubblici secondo il DESI 2017 (cfr. <https://bit.ly/2GeGVGI>). DESI è l'acronimo di *Digital Economy and Society Index*, il quale, come affermato dal documento della Commissione Europea *DESI 2019 – Digital Economy and Society Index: Methodological note*, 3 (consultabile in <https://bit.ly/2JIXT5d>), «measures progress of EU countries towards a digital economy and society. As such, it brings together a set of relevant indicators on Europe's current digital policy mix». I DESI 2018 e DESI 2019, relativamente alla voce *Digital Public Services*, pongono invece l'Estonia al secondo posto, di pochissimo dietro alla Finlandia (2018: 78,1% l'Estonia, 78,6% la Finlandia, mentre la media europea è 57,5% e l'Italia si ferma a al 52,5%; 2019: 79,5% l'Estonia, 79,9% la Finlandia, la media europea è 62,9%, e l'Italia è alla diciottesima posizione con un punteggio di 58,7%), Finlandia la quale utilizza alcuni progetti digitali sviluppati dall'Estonia quali *Palveluväylä*, ispirato ed elaborato sulla base del progetto estone *X-Tee*, di cui si dirà più avanti nel testo. Il DESI 2018 per l'Estonia è consultabile all'indirizzo <https://goo.gl/Kx4Khu>, mentre quello del 2019 in <https://bit.ly/30zjWgJ>. Tuttavia se si analizzano il DESI 2018 e il DESI 2019 risulta che a volte le percentuali di quello del 2018 che sono richiamate in quello del 2019 non coincidono, e la ragione di ciò è spiegata dallo stesso sito della Commissione Europea relativo a questo indice «[t]he current publication of the DESI includes improvement in comparison to the version published by the European Commission in 2018. As a result, the rankings for the previous years have slightly changed» (cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>). Sull'argomento M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* - Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016, 11 ss. (in Astrid-online all'indirizzo <https://goo.gl/vmVhJE>). I link e i collegamenti alle pagine web citati in questa nota e nel resto del testo sono stati consultati, da ultimo, in data 16 luglio 2019.

## 2. Il diritto all'informazione in genere

Con la locuzione “diritto all'informazione” si intende la pretesa soggettiva tutelata giuridicamente dall'ordinamento a conoscere e ottenere i dati che la pubblica amministrazione detiene e possiede<sup>4</sup>.

È stata la Svezia, nel 1766 con l'editto di Re Adolfo Federico<sup>5</sup>, il primo Paese al mondo a sancire il diritto di accesso alle informazioni e ai documenti in possesso del potere pubblico, mentre la maggior parte degli ordinamenti giuridici occidentali ha fatto proprio tale diritto più recentemente. Se alcuni Stati prevedono il diritto all'informazione sul piano costituzionale, fra cui l'Estonia, ve ne sono altri che lo sanciscono soltanto su quello della legge formale, fra cui l'Italia<sup>6</sup>.

Proprio il fatto che il diritto all'informazione non sia considerato sempre come diritto di rango costituzionale non consente di delinearne la natura in modo incontrovertibile. Se da un lato vi è parte della dottrina, soprattutto stra-

---

<sup>4</sup> In argomento si faccia riferimento a C. Tenella Sillani, *Possesso e detenzione*, in *Dig. Disc. Priv., Civ.*, Torino, 1996, 8 ss.

<sup>5</sup> Infatti, come osserva J. Macdonald QC, C.H. Jones (a cura di), *The Law of Freedom of Information*, Oxford University Press, 2003, 849, «[t]he Kingdom of Sweden may justifiably claim to have led the world in the field of freedom of information. Swedish citizens have enjoyed access to official documents and information on administrative matters since 1766». L'editto, consultabile in lingua inglese in J. Mustonen (a cura di), *The World's First Freedom of Information Act: Andres Chydenius' Legacy Today*, Kokkola, 2006, 8 ss., ha come base filosofica il pensiero di Andres Chydenius. Come evidenziano J.M. Ackerman, I.E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, in *Admin. Law Rev.*, 85/2006, 88, «[t]he principal sponsor of this law, clergyman and Congressman Anders Chydenius, had been inspired by Chinese practice. According to Chydenius, China was “the model country of the freedom of the press” and set the example for other nations to follow. This scholarpolitician also admired the Chinese institution of the Imperial Censorate, which was “an institution founded in humanist Confucian philosophy [whose] main roles were to scrutinize the government and its officials and to expose misgovernance, bureaucratic inefficiencies, and official corruption.” He was particularly impressed by the fact that Chinese emperors were expected to “admit their own imperfection as a proof for their love of the truth and in fear of ignorance and darkness.” The origins of government accountability are not in the West, but in the East at the high point of the Ch'ing Dynasty». Come sottolineato da S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, Milano, 2007, 161, tale legge svedese «venne sospesa nel 1772, a seguito del ritorno della monarchia assoluta, ma fu reintrodotta nel 1812 ed è ancora oggi in vigore (sia pur con integrazioni e modifiche) e, anzi, è considerata parte della carta costituzionale».

<sup>6</sup> «Even as the number of countries with RTI [Right to Information] laws has rapidly increased, passage of the laws has been an exercise requiring stamina in many countries. It has taken some countries extended periods between when an RTI was first recognized in a national constitution or was first discussed and actual passage of the law», V. L. Lemieux, S. E. Trapnell, *Public Access to Information for Development - A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*, World Bank Group, 2016, 13. Per una disamina, in chiave comparata, delle varie legislazioni nazionali in tema di diritto all'informazione si veda J. Macdonald, C.H. Jones (a cura di), *The Law of Freedom of Information*, cit., 781 ss.; fra la dottrina nazionale M. Savino, *The Right to Open Public Administration in Europe: Emerging Legal Standards*, OECD-Sigma, 2010 e, seppur risalente a più di un decennio fa, si veda S. Battini, B.G. Mattarella, A. Sandulli, *Il procedimento*, in G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, cit., 158 ss. In riferimento al diritto di accesso in chiave comparata si vedano R. Tarchi, *Il diritto di accesso nella prospettiva comparata*, in C. Colapietro (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012, 141 ss. e G. Sguero, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in A. Natalini, G. Vesperi (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Napoli, 2015, 163 ss.

niera, che ne sostiene il carattere di diritto umano fondamentale<sup>7</sup>, altra parte vede in esso un diritto-corollario di altri principi fondamentali.

Secondo la prima corrente di pensiero, minoritaria, il diritto all'informazione rappresenta un diritto umano fondamentale di natura poliedrica, in quanto basato su *rationes* differenti e connesse fra loro di cui si esige la copertura costituzionale. Secondo questa teoria il diritto all'informazione rappresenta innanzitutto la preconditione per l'esercizio dei diritti politici<sup>8</sup>, primo fra i quali il diritto di espressione<sup>9</sup>; e proprio in quanto preconditione per diritti fondamentali, il diritto all'informazione rappresenta esso stesso un diritto<sup>10</sup>. Inoltre, sotto un altro punto di vista, tale diritto può essere considerato una componente del diritto di proprietà, volendo considerare i dati in possesso delle amministrazioni statali come proprietà dei singoli cittadini (e, in forma aggregata, della cittadinanza in generale)<sup>11</sup> che essi stessi concedono allo Stato in quanto risorsa pubblica da

<sup>7</sup> La prima teoria del diritto all'informazione (inteso come diritto di accesso) come diritto umano è stata elaborata da C.G. Weeramantry, *Access to Information: A New Human Right. The Right to Know*, in *Asian Yearbook of International Law* 99/1994. Sull'argomento anche M. McDonagh, *The Right to Information in International Human Rights Law*, in *Human Rights Law Review*, 13, 1/2013, 25-55; R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, in *Columbia Human Rights Law Review*, n. 42/2011, 357 ss.; C. A. Bishop, *Access to Information as Human Right*, LFB Scholarly Pub., 2012; C. A. Bishop, *Internationalizing the Right to Know: Conceptualizations of Access to Information in Human Rights Law*, tesi dottorale discussa alla University of North Carolina, Chapel Hill, 2009; T. Mendel, *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, in *Comparative Media Law Journal*, n. 1/2003, 39-70; S. Sedley, *Information as a Human Right*, in J. Beatson, Y. Cripps (a cura di), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, Oxford, 2000.

<sup>8</sup> «This right represents, in effect, an initial condition for the public's participation in the democratic game. Indeed, access to information is central to the proper functioning of a democratic regime. [...] [T]he right to information is a precondition for the exercise of procedural political rights, such as the freedom of expression», R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, cit., 360.

<sup>9</sup> Come evidenziano A. Yannoukakou, I. Araka, *Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, n. 147/2014, 334, «[t]he right to information springs from the right to expression under the notion that in order for an individual to be able to freely express ideas, opinions and thoughts, it should be able to freely formulate them, hence to be very well informed. Especially government information is being collected for the benefit of the public, and not for the benefit of public organisations themselves, and it constitutes the basis of a democratic regime». Sul punto anche A. Mason, *The Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Information*, in J. Beatson QC, Y. Cripps (a cura di), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, cit., 225 ss.

<sup>10</sup> Come sottolinea T. Mendel, *Freedom of Information: An Internationally Protected Human Right*, cit., 41, «[t]he primary human rights or constitutional source of the right to freedom of information is the fundamental right to freedom of expression, which includes the right to seek, receive and impart information and idea, although some constitutions also provide separate, specific protection for it. In a more general sense, it can also be derived from the recognition that democracy, and indeed the whole system for protection of human rights, cannot function properly without freedom of information. In that sense, it is a foundational human right, upon which others rights depend».

<sup>11</sup> «The proprietary justification states that information held by public authorities is, in fact, the property of a state's citizens and residents. As such, citizens and residents are meant to enjoy free access to it. [...]. The justification for imposing limitations on owners' access to some of their property – in this case, limitations on the public's access to information – should emanate only from the need to protect the interests of other owners, that is, other members of the general public», R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, cit., 365.

condividere<sup>12</sup> – oltre ad avere un riflesso bidirezionale in relazione alla trasparenza amministrativa<sup>13</sup> e, in ultima analisi, al diritto alla verità<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Al fine di contestualizzare il concetto di informazione come componente del diritto di proprietà del singolo individuo è necessario tentarne il collocamento all'interno delle categorie dell'ordinamento giuridico italiano. Il punto di partenza può essere rappresentato dall'aspetto relazionale dell'informazione. Come è stato infatti affermato, «l'informazione indica non soltanto un risultato ma anche una necessaria relazione tra chi informa ed il destinatario» (così P. Perlingieri, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2/1990, 352-353). Questo aspetto relazionale viene in evidenza in particolare considerando il numero degli individui che, nella loro molteplicità, rappresentano il "corpo sociale". Dal rapporto di relazione emerge la funzione sociale di tutela di interessi sopra-individuali che, pur nascendo dall'individuo, sono finalizzati alla realizzazione dell'interesse pubblico. Un esempio può essere rappresentato dal diritto di proprietà, che racchiude in sé una funzione sociale che già da tempo la dottrina aveva sottolineato. Secondo Sandulli, fatti, è da considerarsi «ormai acquisita la affermazione della funzione sociale del diritto di proprietà in generale, e in particolare del diritto di proprietà degli strumenti di produzione (art. 42 e 44 cost.)» (A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in *Enc. Dir.*, V, Milano, 1959, 278. Sulla funzione sociale della proprietà si vedano anche M.S. Giannini, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 487 ss.; S. Rodotà, *Il terribile diritto - Studi sulla proprietà privata*, Bologna 1981; S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986). Un altro esempio è costituito proprio dall'informazione che, per parte della dottrina, riviste una funzione sociale tale da poter essere considerata un vero e proprio diritto sociale fondamentale: «[n]on pare [...] azzardato ritenere che il diritto all'informazione sia configurabile come un diritto sociale fondamentale, che trae il proprio fondamento dalla Costituzione e per la cui progressiva realizzazione il legislatore deve intervenire in virtù degli artt. 21 e 3, secondo comma, Cost.» (così R. Zaccaria, A. Valastro, E. Albanesi, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, VIII ed., Padova, 2013, 27). Da questo aspetto è possibile tracciare un parallelismo fra il diritto di proprietà e il diritto all'informazione, dato che entrambi hanno rilevanza sociale. Al fine di collocare la concezione straniera di informazione come componente del diritto di proprietà nelle categorie giuridiche italiane soccorre in aiuto la concezione di "bene privato di interesse pubblico", intendendosi con questa definizione quei «beni di appartenenza privata [che] assolvano istituzionalmente [...] a finalità di interesse sociale [...] e, appunto, in relazione a ciò, siano assoggettati a un particolare regime, riflettente la loro disponibilità e il loro impiego [...] nonché a un particolare regime di polizia, di interventi e di tutela pubblica» (A.M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati d'interesse pubblico*, in *Dir. Ec.*, 1956, 166-167). Posto che, come noto, in questa categoria rientrano beni quali quelli culturali e forestali, è possibile ricomprendervi anche l'informazione intesa come bene? La risposta potrebbe essere affermativa, considerato che è evidente la finalità di pubblico interesse che l'informazione del singolo possiede, a maggior ragione se considerata in forma aggregata con quelle di molti altri soggetti: come si affronterà più in là nel testo, i c.d. *big data* (e soprattutto i c.d. *linked-data*) oggi rappresentano un enorme potenziale di sviluppo sociale – economico e non. Inoltre le informazioni e i dati sono sottoposti a particolari regimi giuridici che ne riflettono le caratteristiche di bene *sui generis*, sottoposto a limitazioni nella disposizione e nel godimento (ad esempio, per ottenere le informazioni è necessario interagire con la pubblica amministrazione che detiene e/o possiede i dati, con precise forme e modalità – rilascio che avviene nel rispetto di tutti quegli altri diritti che l'ordinamento ritiene meritevole di tutela e dunque, in ultima analisi, che avviene nel rispetto dell'interesse pubblico, il quale rappresenta l'obiettivo cui sono preordinati i vincoli imposti al godimento e alla disposizione dei beni privati di interesse pubblico) e a particolare vigilanza (emblematica la questione della riservatezza dei dati, a *fortiori* considerando la nuova disciplina europea dettata dal Regolamento UE n. 679 del 2016).

<sup>13</sup> «The constitutionality of access to information in this sense does not relate to its nature as a right, but to its nature as an important component of governance in any democratic regime. As is well known, constitutions not only protect rights, but also determine the structure of government. They do so in a manner that aims to promote proper functioning of government and to limit the threats that stem from the power vested in government. Access to information is an important tool in such structures», R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, cit., 366-367.

<sup>14</sup> «The right-to-truth conceptualization of access to information is based on the right to truth that is found in international human rights law. The right to truth usually is guaranteed within the context of serious human rights violations such as enforced disappearances, extrajudicial executions, and torture. The right to truth obligates governments to investigate human rights abuses; bring perpetrators to justice; and inform vic-

A fianco di questa tesi che sostiene la costituzionalizzazione del diritto all'informazione in quanto pretesa giuridica dell'individuo<sup>15</sup>, vi è quella che vede nel diritto all'informazione non un diritto umano fondamentale bensì un corollario di altri principi costituzionali<sup>16</sup>.

Aderendo a quella parte della dottrina di cui si condivide il pensiero, il diritto ad accedere alle informazioni detenute dalle amministrazioni ha il triplice obiettivo della tutela dei diritti della cittadinanza, dell'incentivazione alla partecipazione attiva all'amministrazione e, infine, allo stimolo di forme diffuse di controllo sulla stessa amministrazione pubblica<sup>17</sup>. La differenza sostanziale fra le due tesi risiede nel fatto che tale diritto, declinato come principio di trasparenza, «mantiene natura ancillare rispetto ai menzionati principi costituzionali e non assurge a riferimento costituzionale autonomo»<sup>18</sup>.

Come noto l'Italia rientra nell'insieme di quei Paesi che non prevedono in Costituzione un diritto espresso all'informazione, sebbene in seno all'Assemblea Costituente fosse stata discussa la possibile introduzione di una norma, al comma all'art. 97 Cost., finalizzata a controllare l'operato della pubblica amministrazione, poi non approvata<sup>19</sup>.

---

tims, next of kin, and society of the circumstances surrounding the abuses», C.A. Bishop, *Internationalizing the Right to Know: Conceptualizations of Access to Information in Human Rights Law*, cit., 218.

<sup>15</sup> «[T]he right to information represents an essential ingredient in the proper functioning of substantive as well as procedural democracy, and that access to information is a necessary condition for the exercise of other human and civil rights. Taken alone or together, these justifications underscore the importance of the constitutional recognition of the right to information», R. Peled, Y. Rabin, *The Constitutional Right to Information*, cit., 369-370.

<sup>16</sup> In tal senso la quasi totalità della dottrina italiana. Per i riferimenti dottrinali inerenti al diritto all'informazione italiana declinato nelle sue tre componenti si faccia riferimento a quanto riportato più avanti nel testo.

<sup>17</sup> «[L]a trasparenza, quale principio generale dell'azione amministrativa, è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2017, 65.

<sup>18</sup> S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 66.

<sup>19</sup> In seno all'Assemblea costituente era stato proposto, senza poi essere approvato, l'inserimento del comma «[l]a legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni». Cfr. Segretariato Generale della Camera dei Deputati (a cura di), *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. IV, Roma, 1970, Sess. Pom. 24 ottobre 1947, Pre. Terracini, 3563 ss. (anch'esso consultabile liberamente in formato digitalizzato sul portale DigitUniTO, Collezioni e fondi digitali dell'Università di Torino, all'indirizzo <https://goo.gl/LWDLRJ>). Dunque, nell'irreale ipotesi in cui tale norma fosse stata approvata, la Costituzione italiana avrebbe potuto contenere una norma di rango costituzionale comprendente il diritto all'informazione, inteso come trasparenza, ma declinato come controllo sull'operato della pubblica amministrazione e non, invece, come diritto umano fondamentale. Tale aspetto riflette una certa concezione che i costituenti avevano dell'amministrazione: come sottolineato dai commentatori «[a]nche l'Assemblea Costituente ha dedicato ben poca attenzione alla materia poi confluita negli artt. 97 e 98 Cost. del 1947. Gli è che, in origine, la P.A. non aveva una evidenziazione autonoma; essa era parte del potere esecutivo. L'attenzione dell'Assemblea si è piuttosto diffusa sul Governo. È manifestazione di una *forma mentis* che, nell'ambito di una metafora arboricola del diritto pubblico, distingue tra rami alti e rami bassi e relega il diritto amministrativo tra questi ultimi, in un certo senso non ritenendolo degno di attingere ai rami

A fronte di queste due interpretazioni dottrinali occorre soffermarsi brevemente sullo *ius pattizio* internazionale, in considerazione del fatto che è possibile delineare tale diritto in importanti accordi<sup>20</sup>.

Innanzitutto è necessario sottolineare come il diritto all'informazione nei trattati internazionali non venga inteso come diritto *uti singulus* bensì come corollario di altri diritti. Da un lato è possibile notare che se si confrontano le norme della Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>21</sup> con quelle della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>22</sup>, nonché con quelle del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>23</sup>, emerge come il diritto all'informazione venga declinato sia come diritto di espressione sia di opinione.

---

alti, l'empireo del diritto costituzionale», R. Caranta, *Art. 97*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1890.

<sup>20</sup> A riguardo si faccia riferimento a P. Malanczuk, *Information and Communication, Freedom of*, in R. Wolfrum (a cura di), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. V, Oxford, 2012, 184 ss.

<sup>21</sup> L'art. 19 della *Dichiarazione* recita: «[o]gni individuo ha diritto alla libertà di opinione e di espressione incluso il diritto di non essere molestato per la propria opinione e quello di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee attraverso ogni mezzo e senza riguardo a frontiere». Sull'argomento L. Pineschi, *La dichiarazione universale dei diritti umani*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, Milano, 2015, 67 ss.; W.A. Schabas (a cura di), *The Universal Declaration of Human Rights. The Traux Preparatoires*, Cambridge, 2013.

<sup>22</sup> L'art. 10 co. 1 della *Cedu* afferma che «[o]gni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. [...]». In proposito A. Cardone, M. Oetheimer, *Art. 10 – Libertà di espressione*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 397 ss.; M. Vaciarca, *Il diritto di accesso come presupposto essenziale delle libertà di espressione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2017, 755 ss. Fra la copiosa dottrina straniera, in riferimento alla CEDU si vedano Y. Arai, *Article 10: Freedom of Expression*, in D.J. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, III ed., Oxford University Press, 2014, 613 ss.; A. Mowbray, *Cases, Material, and Commentary of the European Convention on Human Rights*, III ed., Oxford University Press, 2012, 627 ss.; C. Ovey, R.C.A. White, *Jacobs & White: The European Convention on Human Rights*, IV ed., Oxford, 2006, 317 ss.

<sup>23</sup> Il secondo comma dell'art. 19 del *Patto* dispone: «[o]gni individuo ha il diritto alla libertà di espressione; tale diritto comprende la libertà di cercare, ricevere e diffondere informazioni e idee di ogni genere, senza riguardo a frontiere, oralmente, per iscritto, attraverso la stampa, in forma artistica o attraverso qualsiasi altro mezzo di sua scelta». A riguardo L. Pineschi, *Il Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie, prassi*, cit., 78 ss.; S. Joseph, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, Oxford, 2014, 590 ss.



Dall'altro lato, invece, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>24</sup> e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>25</sup> – nonché la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'accesso ai documenti ufficiali<sup>26</sup>, seppur non ratificata dall'Italia – collegano invece il diritto all'informazione al diritto a una buona amministrazione e dunque al diritto di accesso ai dati detenuti dalle amministrazioni.

Come la dottrina ha avuto modo di porre in evidenza, da questa interpretazioni discende che «[a]nche nell'ordinamento dell'Unione Europea [...] il diritto di accesso non è preordinato alla tutela di una propria posizione giuridica soggettiva [...] ma risponde a un principio generale di trasparenza dell'azione dell'Unione diventando strumento di controllo sull'operato dell'amministrazione europea, volto a promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile»<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> La *Carta* contiene due norme in proposito: l'art. 41 e l'art. 42. Ai sensi dei primi due commi del primo articolo «[o]gni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: [...] b) il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale». L'art. 42 invece dispone che «[q]ualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto». Come chiarito dall'ultima parte della disposizione, il documento viene considerato alla stregua del dato proprio in considerazione della strumentalità del loro supporto. Sulla *Carta* si vedano P. Piva, *Commento Art. 41* e S. Ninatti, *Commento Art. 42*, entrambi in R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, 753 ss. e 780 ss.; M.P. Chiti, *La carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2002, 1 ss.; D. Curtin, J. Mendes, *Article 42 – Right of Access to Documents*, in S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, London, 2014, 1070 ss.

<sup>25</sup> L'art. 15 co. 1 e 3 TFUE stabilisce: «1. Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile. [...]. 3. Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto, secondo i principi e alle condizioni da definire a norma del presente paragrafo. I principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori e definisce nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche riguardanti l'accesso ai propri documenti, in conformità dei regolamenti di cui al secondo comma. La Corte di giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Banca europea per gli investimenti sono soggette al presente paragrafo soltanto allorché esercitano funzioni amministrative. Il Parlamento europeo e il Consiglio assicurano la pubblicità dei documenti relativi alle procedure legislative nel rispetto delle condizioni previste dai regolamenti di cui al secondo comma». A riguardo *ex multis* M. Salvadori, *Il diritto di accesso all'informazione nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Legal Framework and Regional Policies*, 2011, 1; C. Alberti, *La disciplina del diritto di accesso nel post Amsterdam tra consacrazione e limitazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 1/2003, 55 ss.

<sup>26</sup> Secondo l'art. 2 della *Convenzione* il diritto di accesso è definite come «the right of everyone, without discrimination on any ground, to have access, on request, to official documents held by public authorities».

<sup>27</sup> S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 77. Relativamente ai diritti nell'Unione europea, *ex multis*, P. Craig, *EU Administrative Law*, VII ed., Sweet and Maxwell, 2012, 199 ss.



Ciononostante vi sono Paesi, anche europei, che intendono il diritto all'informazione come qualcosa di più di un *semplice* corollario di ulteriori principi. E fra essi, come anticipato, vi è l'Estonia.

### 3. *Il diritto all'informazione nella Costituzione della Repubblica di Estonia*

Come noto l'ordinamento giuridico di uno Stato rappresenta la risultante di diverse spinte divergenti fra loro: il passato storico, il contesto socio-economico-politico attuale, le tradizioni. Comparare due Paesi assai diversi fra loro, quali Italia ed Estonia, non è semplice. Tuttavia il punto di partenza per cogliere le maggiori differenze che si riflettono sull'ordinamento giuridico è sicuramente quello relativo alla storia.

Per secoli terra di conquista di Stati e potenze vicine – Svezia, Danimarca, Germania, Russia – l'Estonia, la cui capitale oggi è Tallinn<sup>28</sup>, dichiarò la propria indipendenza dall'Impero Russo il 24 febbraio 1918 approfittando del quadro politico derivante dalla Rivoluzione d'Ottobre. Con i trattati di Brest-Litovsk del 1918 e di Tartu del 1920 terminò la c.d. Guerra d'Indipendenza Estone (in estone *Eesti Vabadussõda*) a seguito della quale venne fondata la Repubblica parlamentare Estone con l'adozione della Costituzione del 1920 – una delle più all'avanguardia per l'epoca<sup>29</sup> –. Il medesimo anno l'Estonia entrò a fare parte della Società delle Nazioni. Nel 1934, tuttavia, avvenne il colpo di Stato guidato da Konstantin Päts, come risposta a violenti disordini politici interni: in tal modo venne adottata una nuova Costituzione (nel 1938)<sup>30</sup> e i poteri presidenziali subirono un rafforzamento tale da instaurare una vera e propria dittatura.

Con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale l'Estonia venne occupata dall'URSS nel 1940, in base al Patto Molotov-Ribbentrop, per essere trasformata in Repubblica Socialista Sovietica Estone (*Eesti Nõukogude Sotsialistlik Vaba-*

---

<sup>28</sup> Il nome della capitale deriva «[d]all'antico nome tedesco di Reval. Tallinn [...] letteralmente significa "città dei danesi" (più esattamente, il nome deriverebbe dall'espressione *taani-inna*, it. città/castello danese), in quanto fondata su un preesistente insediamento finnico dai sudditi del Regno di Danimarca, il quale realizzò nel 1224 la propria ambizione di *dominium maris Baltici* attuando la *Drang nach Osten* ("spinta/penetrazione verso est") e occupando la parte settentrionale del territorio estone», M. Mazza, *Il diritto delle amministrazioni locali in Estonia*, Napoli, 2008, 40-41(32).

<sup>29</sup> «The first Estonian Constitution (ratified in June 1920) was influenced by the liberal thinking prevalent in Europe after the First World War. The 1920 Constitution emphasized the principle of a state based in the rule of law. One of its essential components was the acknowledgement of the fundamental rights of the person. As a result, it was one of the most democratic constitutions in Europe at the time», M. Kiviorg, *Religion and Law in Estonia*, II ed., Wolters Kluwer, 2016, 12.

<sup>30</sup> «The second Estonian constitution (1938) introduced a number of amendments in fundamental rights. It laid down new philosophy, according to which the legal rights and duties of an individual emanated from his or her status as a member of commonwealth. This reflected the more collectivist (communitarian) orientation of the era», *ibidem*.

riik). A seguito dell'occupazione dei Paesi Baltici anche il territorio estone venne invaso dalla Germania nazista<sup>31</sup> per poi essere riconquistato successivamente, nel 1944, dalle truppe sovietiche che ne imposero l'adesione all'URSS instaurando una altrettanto feroce dittatura. Soltanto nel 1991, con il crollo dell'Unione Sovietica, l'Estonia riuscì nuovamente a ripristinare la propria indipendenza<sup>32</sup>.

Nel 1992 si tennero libere elezioni e, a seguito del referendum del giugno dello stesso anno, venne approvata la Costituzione Repubblicana (*Eesti Vabariigi põhiseadus*). Nel 2004 l'Estonia è entrata a fare parte dell'Unione europea e della Nato, nel 2010 nell'OECD e, nel 2011, ha adottato come valuta ufficiale l'euro.

Dalla breve sintesi storica ben si comprende allora la centralità che lo Stato di diritto ha assunto nella Costituzione estone, nel tentativo di ricollegarsi alla tradizione dello *ius* continentale al fine di evitare ulteriori autoritarismi<sup>33</sup>. Come sottolineato in precedenza, la Costituzione della Repubblica Estone in vigore è stata approvata nel 1992 e si compone di 168 articoli suddivisi in quindici capitoli<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Durante l'occupazione nazista in Estonia vennero deportati e uccisi la quasi totalità degli ebrei, al punto che i gerarchi nazisti ritenevano l'Estonia il primo paese privo di ebrei. Cfr. E. Collotti, *La soluzione finale. Lo sterminio degli ebrei*, Edizione speciale in occasione della Giornata della memoria del 27 gennaio 2002, Roma, 2002, 63-64, laddove riporta una tabella elaborata dai nazisti riguardante gli 11 milioni di ebrei europei (a riguardo scrive l'autore che «è interessante constatare come in essa fossero compresi non soltanto gli ebrei del territorio già sotto il controllo diretto della Germania ma anche gli ebrei degli Stati nemici [...] o neutrali [...] o addirittura alleati [...]») dalla quale emerge come l'Estonia fosse «libera da ebrei» a partire dal 1941.

<sup>32</sup> Come sottolineato dalla dottrina, «ripristinò» in quanto «l'aggressione sovietica nel 1940 fu in contrasto con le regole del diritto internazionale, non cancellò dunque l'esistenza *de jure* dell'Estonia e consente ora di considerare l'Estonia non come un nuovo Stato ma come il «vecchio» Stato ripristinato, in accordo al principio di diritto internazionale pubblico sulla continuità degli Stati (in altri termini, dal punto di vista estone l'incorporazione dello Stato baltico nell'Urss fu invalida, e poiché *ex iniuria ius non oritur* nemmeno sono state ritenute applicabili dalle autorità estoni sia le disposizioni costituzionali sovietiche sulla successione delle Repubbliche dall'Unione che quelle internazionalpubblicistiche in tema di successione fra Stati», M. Mazza, *La Costituzione dell'Estonia* (1992), in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Torino, 2013, 47-48.

<sup>33</sup> Così anche la dottrina estone: «[i]t is important to take into account that the Estonian legal system has belonged, and still belongs, to the legal culture of continental Europe», R. Narits, *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, *Juridica International*, VII/2002, 10.

<sup>34</sup> Il testo vigente della Costituzione estone è consultabile, in inglese e in lingua estone, sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Estonia (*Riigi Teataja*) all'indirizzo <https://goo.gl/nrLCFF>. È altresì possibile consultarla sul sito di *The Constitution Project* all'indirizzo <https://goo.gl/6NzAWR>. È possibile reperire la versione italiana, precedente agli emendamenti apportati nel 2015, in M. Mazza, *La Costituzione dell'Estonia* (1992), in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, cit., 47 ss. Per ragioni ovvie, nel presente scritto le disposizioni della Costituzione estone e della Legge estone sull'informazione pubblica non sono riportate in lingua estone, ma sono tradotte in italiano dall'Autore. Per quanto concerne, invece, la dottrina estone possono essere segnalati, *ex multis*, Aa.Vv., *Eesti vabariigi põhiseadus – Kommenteeritud Väljaanne (Costituzione della Repubblica di Estonia – Edizione commentata)*, Juura, 2012, 5-1048; M. Ernits, *Põhiõigused, demokraatia, õigusriik (Diritti costituzionali, democrazia e stato di diritto)*, Tartu University Press, 2011, IX-425; T. Annus, *Riigiõigus (La costituzione)*, Juura, 2006, 5-480; R. Maruste, *Konstitutsionalism. Ning põhiõiguste ja – Vabaduste kaitse (Costituzionalismo. I diritti e le libertà fondamentali)*, Juura, 2004, 3-606. Infine, per una ricostruzione storica delle costituzioni estoni nel tempo in lingua estone si può fare riferimento a E.J. Truuväli, *Põhiseaduse teel – Dokumente ja materjale kogund ja selgitanud (Per la Costituzione – Documenti e materiali raccolti e spiegati)*, Ilo, 2008, 7-445.

Già nelle disposizioni di apertura è possibile cogliere l'importante affermazione della propria indipendenza («[l]'Estonia è una repubblica democratica indipendente e sovrana»<sup>35</sup>), che però si coniuga all'appartenenza alle organizzazioni sovranazionali («[i] principi generalmente riconosciuti e le norme del diritto internazionale sono parte integrante del sistema giuridico estone»<sup>36</sup>). Se da un lato emerge il volere di conformarsi alla tradizione costituzionale europea<sup>37</sup>, dall'altro la Costituzione estone contiene norme non presenti in molte delle Costituzioni moderne, fra le quali il diritto all'informazione racchiuso nell'art. 44 – che sancisce il diritto costituzionale di «ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico»<sup>38</sup>. In Estonia la volontà di affermare lo stato di diritto passa anche dall'enunciazione del diritto all'informazione.

L'ordinamento giuridico estone, infatti, sancisce il diritto all'informazione *in primis* sul piano costituzionale e, *in secundis*, sul piano della legge formale.

La Costituzione estone afferma il diritto all'informazione all'art. 44, norma composta di quattro commi, declinandolo in molteplici modi. L'articolo dispone: «1. Ogni individuo ha il diritto di ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico. 2. Tutti gli enti statali, le amministrazioni locali e i loro funzionari hanno il dovere di fornire informazioni riguardanti le loro attività, in

<sup>35</sup> Art. 1 co. 1 Cost. est. prima parte.

<sup>36</sup> Art. art. 3 co. 1 Cost. est. seconda parte.

<sup>37</sup> Un esempio può essere rappresentato dal c.d. dritto alla ribellione, sancito all'art. 54 co. 2 della Costituzione estone: «[n]el caso in cui non fossero possibili altre soluzioni, ciascun cittadino estone ha il diritto di organizzare una resistenza contro violenti tentativi di rovesciamento dell'ordine costituzionale». Come noto il diritto alla resistenza, già previsto dalla *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789* (art. 2: «Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression»), è espressamente previsto anche in altre costituzioni di *civil law*, quali ad esempio quella tedesca (art. 20 co. 4: «Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist») e quella greca (art. 120 co. 4: «[i]l rispetto della Costituzione riposa sul patriottismo dei greci, i quali hanno il diritto e il dovere di resistere con ogni mezzo contro chiunque ne tenti l'abolizione con la forza» [trad. dell'Autore]). Nella Costituzione italiana invece non vi è alcun riferimento esplicito a tale diritto, sebbene durante i lavori preparatori fosse stata presentata una proposta di inserimento di una previsione di pari tenore nel capoverso dell'art. 50 Cost.: «[q]uando i poteri pubblici violino le libertà fondamentali ed i diritti garantiti dalla Costituzione, la resistenza all'oppressione è diritto e dovere del cittadino», secondo comma che era altresì stato oggetto di proposte di emendamenti sostitutivi ad opera degli On.li Caroleo («[n]on è punibile la resistenza ai poteri pubblici, nei casi di violazione delle libertà fondamentali garantite dalla Costituzione»), Mortati («[è] diritto e dovere dei cittadini, singoli o associati, la resistenza che si renda necessaria a reprimere la violazione dei diritti individuali e delle libertà democratiche da parte delle pubbliche autorità») e Benvenuti («[n]on è punibile la resistenza opposta dal cittadino ad atti compiuti dai pubblici poteri in forza di atti legislativi incostituzionali»). Cfr. Segretariato Generale della Camera dei Deputati (a cura di), *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Vol. V/2, Roma, 1970, Sess. Pom. 4 dicembre 1947, Pre. Targhetti, 4396 e 4379 ss. (consultabile liberamente in formato digitalizzato sul portale DigitUniTO all'indirizzo <https://goo.gl/v4zyub>). Per una ricostruzione comparata si veda a titolo esemplificativo T. Ginsburg, D. Lansberg-Rodriguez, M. Versteeg, *When to Overthrow your Government: The Right to Resist in the World's Constitutions*, in *UCLA Law Review*, Vol. 60, n. 5/2013, 1184 ss.

<sup>38</sup> Sul punto si tornerà più avanti nel testo.

base ai modi previsti dalla legge, a ogni cittadino estone che ne faccia richiesta, ad eccezioni delle informazioni la cui diffusione è vietata dalla legge e quelle destinate esclusivamente per uso interno all'amministrazione. 3. Ciascun cittadino estone ha il diritto di accesso alle informazioni riguardanti la propria persona che siano in possesso di enti statali e amministrazioni locali e siano collocate in archivi pubblici e locali, nei modi previsti dalla legge. Tale diritto può essere limitato, con le modalità previste dalla legge, al fine di proteggere i diritti e le libertà altrui o la riservatezza sull'origine familiare di un bambino, nonché al fine di prevenire la commissione di reati, di arrestarne l'autore o accertare la verità in un procedimento penale. 4. I cittadini stranieri e le persone apolidi che si trovino in Estonia hanno i medesimi diritti cui ai commi due e tre di tale articolo dei cittadini estoni, se non diversamente previsto dalla legge».

Tale articolo si apre con una previsione di importante carica giuridica: il primo comma afferma che ognuno, a prescindere dalla cittadinanza, ha il diritto costituzionale a «ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico». Il primo comma è dunque un diritto universalmente riconosciuto a ogni individuo indipendentemente dal proprio *status* personale.

L'oggetto di tale diritto, invece, è rappresentato da una specifica tipologia di informazioni già disciplinate come *open information*. Non si tratta, dunque, di qualsiasi tipo di informazioni, ma soltanto quelle che il potere costituito ha deciso, preventivamente, essere caratterizzate dall'«uso pubblico». Sebbene dall'art. 44 Cost. est. non emerge un'espressa riserva di legge riguardante l'attribuzione di informazioni ad «uso pubblico», dall'analisi della più importante legge estone sull'informazione, la *Legge sull'informazione pubblica*, deve desumersi l'esistenza di una riserva implicita di legge sul punto<sup>39</sup>.

Il secondo comma dell'art. 44 Cost. est. afferma che le amministrazioni pubbliche e locali hanno l'obbligo giuridico di fornire unicamente ai cittadini estoni, su richiesta, le informazioni riguardanti le proprie attività, nei modi previsti dalla legge e con l'eccezione di quelle informazioni la cui diffusione è vietata dalla legge nonché quelle destinate esclusivamente ad uso interno dell'amministrazione. Diversamente al primo comma, questa disposizione non è universale ma vale solo per i cittadini escludendo così i semplici residenti e gli stranieri presenti sul suolo estone. Il capoverso dell'articolo in commento disciplina una fattispecie equiparabile al diritto di accesso a fine di controllo sull'operato della pubblica amministrazione e introduce una riserva di legge: il diritto di accesso è disciplinato da atti avente forza di legge.

L'art. 44 co. 3 Cost. est., dunque, sancisce che i cittadini estoni hanno il diritto, costituzionalmente tutelato, di accesso alle informazioni riguardanti la

<sup>39</sup> Cfr. art. 3 e 3<sup>1</sup> della legge *de qua*, analizzata nel paragrafo successivo.

propria persona che siano detenute da amministrazioni statali o locali e raccolte nei propri archivi. Tale diritto di accesso può essere esercitato soltanto nei modi e con le modalità stabilite dalla legge. Il terzo comma stabilisce, altresì, alcune importanti eccezioni a tale diritto stabilite dalla legge e finalizzate, da un lato, a tutelare i diritti e le libertà di altri soggetti<sup>40</sup> e, dall'altro, a «prevenire la commissione di reati, di arrestarne l'autore o accertare la verità in un procedimento penale». La formulazione di questo comma può dunque far apparire tale diritto simile al diritto di accesso generalmente riconosciuto in quasi tutti gli ordinamenti giuridici; tuttavia un dato pone in luce la diversità rispetto all'impostazione seguita dagli altri Paesi: in questo caso la *ratio* di controllo sull'operato della pubblica amministrazione si pone in secondo piano rispetto alla visione riconducibile al diritto di proprietà<sup>41</sup>.

Il quarto comma, infine, contiene una clausola di chiusura del sistema delineato nei commi precedenti, in particolare nel capoverso e nel terzo comma – i quali, come sottolineato, si riferiscono unicamente ai cittadini della Repubblica di Estonia. Al fine di evitare di privare del diritto di accesso tutti gli altri individui, la Costituzione dello Stato baltico prevede che anche gli apolidi e gli stranieri possano godervi, salvo diversa previsione legislativa. Da questo ultimo comma si evince, in tal modo, che un diritto che per i cittadini estoni ha natura costituzionale, per tutti gli altri individui ha invece la medesima natura soltanto laddove la legge formale non disponga diversamente.

Dall'analisi della Costituzione della Repubblica di Estonia emerge la centralità che i costituenti del Paese baltico hanno voluto attribuire al diritto dell'informazione. L'art. 44 Cost. est. supera l'impostazione seguita dai trattati internazionali i quali, come visto, declinano il diritto all'informazione come sfaccettatura dei diritti di espressione e di opinione<sup>42</sup>. Infatti la Costituzione estone disciplina il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero e opinione e il diritto di espressione in precisi articoli e, dunque, distintamente dal diritto all'informazione<sup>43</sup>. Dall'analisi dell'art. 44 Cost. est. emerge invece una visione più simi-

---

<sup>40</sup> Risulta alquanto interessante la protezione *costituzionale* della riservatezza sull'origine familiare dei bambini che si ricava dall'art. 44 co. 3 Cost. est.

<sup>41</sup> Si veda quanto già scritto in precedenza nel testo.

<sup>42</sup> Cfr. Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali.

<sup>43</sup> Il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero e opinione è previsto dagli artt. 41 e 42. Ai sensi dell'art. 41 «1. Ogni individuo ha il diritto di rimanere fedele alle proprie opinioni e credenze. Nessuno deve essere obbligato a cambiarle. 2. Le credenze non possono rappresentare una scusante per violare la legge. 3. Nessuno può essere considerato giuridicamente responsabile in conseguenza delle proprie credenze»; mentre *ex art.* 42 «[g]li enti statali e le autorità locali, e i loro funzionari, non devono raccogliere o conservare informazioni relative a credenze di ciascun cittadino Estone contro il proprio volere». Il diritto di espressione è invece stabilito dall'art. 45: «1. Ogni individuo ha il diritto di esprimere idee, opinioni, credenze e altre informazioni tramite la parola, la stampa, immagini o altri mezzi. Tale diritto può essere limitato dalla legge al fine di garantire l'ordine pubblico, la moralità pubblica nonché i diritti di libertà, salute, onore e reputazione altrui. Tale diritto

le all'impostazione del diritto europeo<sup>44</sup> che collega il diritto all'informazione al diritto di accesso e, quindi, al diritto a una buona amministrazione in funzione di garanzia di altri diritti. Senonché l'impostazione estone va oltre a quella europea allorquando accanto al "tradizionale" accesso in funzione di controllo della pa affianca un accesso collegato al diritto di proprietà<sup>45</sup>.

Nonostante ciò risulta essere carico di significato il comma di apertura dell'art. 44 Cost. est. laddove prevede che «[o]gni individuo ha il diritto di ottenere liberamente le informazioni rilasciate per uso pubblico». Rispetto alla sua declinazione di diritto per controllare l'operato dell'amministrazione, il diritto all'informazione si pone così in primo piano proprio in funzione delle caratteristiche dell'*informazione* quale strumento, messo a disposizione dallo Stato, per dare impulso al miglioramento (economico e ma non solo) del Paese: non a caso il diritto all'informazione del primo comma è garantito a tutti, cittadini o meno.

#### 4. *Il diritto all'informazione sul piano della legge formale estone: la Legge sull'informazione pubblica*

Il mezzo con cui l'ordinamento giuridico estone attua il diritto all'informazione sancito dalla propria costituzione è rappresentato da una legge formale, la *Legge sull'informazione pubblica* (LIP), in estone *Avaliku teabe seadus*<sup>46</sup>.

può altresì essere limitato dalla legge nei confronti dei funzionari pubblici delle amministrazioni statali e locali per proteggere il segreto di stato, segreti commerciali o informazioni riservate che sono divenute note al dipendente pubblico in ragione del proprio ufficio, e per proteggere la vita familiare e privata altrui, nonché nell'interesse della giustizia. 2. Non è ammessa la censura [nei confronti di tale diritto].

<sup>44</sup> Cfr. la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>45</sup> Come evidenziato da parte della dottrina (straniera), la concezione di diritto di proprietà applicata alle informazioni personali potrebbe rappresentare una importante chiave interpretativa in riferimento alle nuove problematiche che la più recente tecnologia pone. Infatti «as a result of chain informatisation, cloud computing, and the advent of ambient intelligence, the number of actors involved in processing of personal data and relationships and the connections between them have grown and will keep growing in geometrical progression. The resulting structure of the data flow is too complex for the existing data protection approach to grasp; namely, the paths taken by personal data and participation of individual actors are difficult to trace and, hence, to regulate. Property, with some limitations resolved by regulation, due to its erga omnes effect and fragmentation of property rights, has the potential to reflect and control this complexity of relationships», N. Purtova, *Property in Personal Data: Second Life of an Old Idea in the Age of Cloud Computing, Chain Informatisation, and Ambient Intelligence*, in S. Gutwirth, Y. Puollet, P. De Hert, R. Leenes (eds.), *Computers, Privacy and Data Protection: an Element of Choice*, Springer, 2011, 61.

<sup>46</sup> Il testo vigente della legge in esame, in inglese e in lingua estone, è consultabile sul sito della Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Estonia (*Riigi Teataja*) all'indirizzo <https://bit.ly/30xPmnN>. La LIP, approvata il 15 novembre 2000 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2001, si compone di ottantasei articoli (di cui quattro abrogati) raggruppati in nove Capitoli: Capitolo I – "Disposizioni generali", artt. 1-8; Capitolo II – "Organizzazione per l'accesso all'informazione", artt. 9-12; Capitolo III – "Assenso all'accesso alle informazioni sulla base di preventive richieste", artt. 13-27; Capitolo IV – "Rilascio dell'informazione", artt. 28-33; Capitolo V – "Informazione riservate", artt. 34-43; Capitolo VI – "Basi di dati", artt. 43<sup>1</sup>-43<sup>3</sup>; Capitolo VII – "Controlli", artt. 44-54;

Si tratta di una legge approvata dal Parlamento estone la quale rappresenta il principale atto normativo in materia di dati: un vero e proprio *framework* legislativo se si considera il fatto che è stata emendata ben trentasette volte nel giro di diciannove anni, l'ultima volta nel febbraio 2019<sup>47</sup>.

Come stabilito all'articolo di apertura, la *ratio* della LIP consiste *in primis* nel garantire a ciascun soggetto, sia esso persona fisica o giuridica, pubblica o privata, la possibilità di accedere alle informazioni destinate ad uso pubblico; *in secundis* nel creare le condizioni per il controllo pubblico sull'esecuzione delle funzioni pubbliche. Nel fare ciò viene precisato che i suddetti scopi sono attuati nel rispetto dei principi dello stato di diritto, di democraticità e sul modello di "società aperta". Dall'art. 1 LIP emerge con forza come l'attuazione dell'accesso all'informazione avvenga, dunque, a fini di controllo dell'operato dell'amministrazione. Centrale è la nozione di "informazioni ad uso pubblico", definite come «tutte le informazioni registrate o documentate in qualsiasi modo e su qualsiasi supporto, ottenute o generate nell'esercizio di funzioni pubbliche previste dalla legge o in base a essa»<sup>48</sup>.

Dall'art. 2 LIP emerge, però, anche un altro concetto molto importante: il "riuso dell'informazione pubblica" – posto che tale legge, *ex multis*, stabilisce «le condizioni, la procedura e i modi di accesso e di riutilizzo delle informazioni pubbliche, nonché i motivi del rifiuto di concedere l'accesso alle informazioni»<sup>49</sup>. Tale concetto viene definito come «l'uso di informazioni pubbliche da parte di una persona fisica o giuridica il cui uso generale non è limitato dalla legge o dalla legge ([dunque] "open data") per fini commerciali o non commerciali, che non corrisponde allo scopo originario per cui tali informazioni sono state ottenute o generate nell'esercizio di funzioni pubbliche»<sup>50</sup>. Oltre ad essere aperti, i dati pubblici oggetto di riuso devono possedere un *open format*, vale a dire un formato il

---

Capitolo VI<sup>1</sup> – "Responsabilità", art. 54<sup>1</sup>; Capitolo VII – "Disposizioni attuative", artt. 55-69. Come emergerà dall'analisi della LIP, essa è stata approvata e modificata sia sulla base della Direttiva 2016/2102/EU del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, sia sulla base della Direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, successivamente modificata dalla Direttiva (UE) 2013/37 (c.d. direttiva PSI). Posto che quest'ultima direttiva PSI è stata recentissimamente modificata dalla Direttiva (UE) 2019/1024 del 20 giugno 2019, la Legge estone sull'informazione dovrà essere poi modificata sulla base dell'atto avente forza di legge che l'Estonia sarà chiamata a porre in essere per recepire nel proprio ordinamento nazionale tale disciplina.

<sup>47</sup> Aspetto che appare evidente anche a fronte della disorganicità, nel corso del testo, delle varie modifiche intervenute anche in conseguenza della disciplina europea. Cfr. in proposito la nota precedente.

<sup>48</sup> Così art. 3 co. 1 LIP. Precisa il capoverso del medesimo articolo che l'accesso alle informazioni pubbliche può essere limitato nei casi espressamente previsti dalla legge.

<sup>49</sup> Nel medesimo articolo viene puntualizzato come la disciplina della LIP non si applichi al segreto di Stato.

<sup>50</sup> Art. 3<sup>1</sup> LIP. Lo stesso articolo nella sua ultima parte non superflualmente sottolinea come «[l]o scambio di informazioni tra titolari di informazioni per lo svolgimento di proprie funzioni pubbliche non è il riutilizzo delle informazioni».



cui utilizzo non è sottoposto a restrizioni di proprietà intellettuale, e un *machine-readable format*, ovvero un formato di programmazione che consenta di rendere i dati processabili automaticamente e indipendentemente dal singolo software utilizzato<sup>51</sup>. Inoltre, il riuso di dati pubblici non deve ledere il principio di riservatezza della persona, la proprietà intellettuale, la protezione della sicurezza nazionale, la protezione di segreti commerciali e di informazioni riservate: a tal punto il titolare dell'informazione, prima di fornire le informazioni al pubblico, deve valutare la necessità di imporre restrizioni all'uso generale delle stesse<sup>52</sup>.

Un'altra norma fondamentale è rappresentata dall'art. 4 LIP, che stabilisce i principi di accesso alle informazioni pubbliche. In aggiunta all'affermazione di (tendenziale) gratuità dell'accesso<sup>53</sup>, la norma prevede che i titolari delle informazioni – vale a dire le amministrazioni statali e locali, le persone giuridiche in regime di diritto pubblico, nonché persone fisiche e giuridiche *iure privatorum* qualora esercitino funzioni pubbliche<sup>54</sup> – debbano garantire l'accesso alle informazioni in loro possesso nelle forme prescritti dalla legge, nel modo più rapido e pratico possibile a tutti e senza falsare la concorrenza, tutelando la riservatezza della persona e i diritti di proprietà intellettuale. Inoltre, ciascuno ha il diritto di contestare la restrizione all'accesso – le cui condizioni devono essere rese note dal titolare nel momento del loro rilascio – qualora essa violi i propri diritti e libertà<sup>55</sup>. Il soggetto titolare dell'informazione svolge precisi compiti<sup>56</sup>; innanzitutto deve garantire o respingere l'accesso ai dati e nei modi previsti dalla legge; è tenuto a documentare le richieste di accesso e i dati oggetto di accesso<sup>57</sup>, in modo tale da

<sup>51</sup> Cfr. art. 3<sup>1</sup> co. 4 LIP.

<sup>52</sup> Cfr. art. 3<sup>1</sup> co. 3 LIP.

<sup>53</sup> Ai sensi degli artt. 25 e 26 LIP i titolari delle informazioni coprono le spese relative alla richiesta, salvo diversa prescrizione per legge. Per la stampa di copie cartacee e di stampe il richiedente deve pagare fino a 0,19 euro per pagina, e può risultare esente dal pagamento qualora il recupero dei costi non sia economicamente sostenibile, se il richiedente ha effettuato la richiesta di informazioni per scopi scientifici o di ricerca, oppure se questi abbia effettuato la richiesta per tutelare i propri diritti e libertà e non abbia la possibilità economica per sostenerne i costi.

<sup>54</sup> Cfr. art. 5 LIP. Tale articolo sottolinea al secondo capoverso che «sono da considerare al pari del titolare dell'informazione altresì: 1) le imprese che abbiano una posizione dominante nel mercato, o diritti speciali o esclusivi o un monopolio naturale, relativamente alle informazioni concernenti le condizioni e i prezzi di forniture di beni e servizi; 2) le imprese individuali, le associazioni senza scopo di lucro, le fondazioni o le società, relativamente alle informazioni concernenti l'utilizzo di fondi stanziati dal un bilancio statale o locale per l'esercizio delle funzioni pubbliche o come supporto alle stesse».

<sup>55</sup> Cfr. art. 4 LIP.

<sup>56</sup> Cfr. art. 9 LIP.

<sup>57</sup> Gli artt. 13 e 14 LIP disciplinano le caratteristiche delle richieste di informazioni: esse, che devono essere rivolte al titolare delle informazioni oralmente (di persona o per telefono) oppure in forma scritta (tramite posta, fax o posta elettronica), devono contenere le generalità del richiedente o del soggetto per conto del quale questi agisce, le indicazioni del mezzo con cui ricevere le informazioni (indirizzo postale o di posta elettronica o numero di fax o telefonata) nonché i dettagli delle informazioni richieste.

rendere trasparente e tracciabile ogni operazione<sup>58</sup>; deve assistere tecnicamente il richiedente qualora questi avesse bisogno di aiuto nell'effettuare la richiesta di accesso<sup>59</sup>; deve fornire informazioni riguardanti le funzioni esercitate dall'amministrazione per il raggiungimento di fini pubblici. La LIP pone l'accento, inoltre, sulla qualità dei dati in considerazione del fatto che consentire l'accesso a dati inattendibili – che, come analizzato, una volta oggetto di accesso diventano altresì oggetto di riuso – comporterebbe debolezze strutturali a tutto il sistema informativo: per tale ragione viene stabilito che il titolare delle informazioni non deve fornire informazioni fuorvianti o inesatte e, in caso di dubbio, è tenuto a verificare la correttezza e la coerenza delle stesse<sup>60</sup>.

Nel caso di adempimento alla richiesta<sup>61</sup> il titolare delle informazioni deve fornire al richiedente i dati secondo le modalità indicate da questi – ove possibile – e, dunque, digitalmente (via posta elettronica o altro supporto), cartaceamente (consegna copia del documento o via posta, fax), nonché oralmente in precise ipotesi<sup>62</sup>.

Se da un lato la richiesta di informazioni deve essere ottemperata se essa è stata trasmessa al titolare competente nei modi e nei casi previsti dalla legge in riferimento a dati che possono essere oggetto di richieste<sup>63</sup>, dall'altro vengono anche disciplinate le circostanze di rifiuto a ottemperare tale richiesta<sup>64</sup>: la *Legge*, infatti,

---

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 12 LIP è previsto un apposito registro nel quale devono essere annotata la documentazione ricevuta ed emessa dall'amministrazione, la disciplina normativa di riferimento, i contratti da essa stipulati (ma non i documenti contabili né i documenti relativi ad una persona già iscritta in un'altra banca dati, al fine di non avere dati ridondanti). Relativamente alla documentazione ricevuta o emessa devono essere registrate il nominativo della persona e del funzionario che hanno ricevuto o rilasciato le info, la data, il mezzo di trasmissione (posta elettronica, posta tradizionale, fax o altro), la tipologia di documentazione rilasciata con l'indicazione di eventuali restrizioni all'accesso. Inoltre, ai sensi dell'art. 16 tutte le richieste di informazioni effettuate devono essere registrate ad eccezione di quelle che sono state immediatamente respinte.

<sup>59</sup> Cfr. art. 15 LIP. In tal modo la LIP pone in capo al titolare delle informazioni un vero e proprio obbligo di assistenza, soprattutto tecnica, nei confronti del soggetto richiedente. È previsto, ad esempio, che il titolare, attraverso i propri dipendenti, debba spiegare in quale modo e a quali condizioni il richiedente può effettuare la richiesta, assistendolo durante tutto il periodo in cui la richiesta viene effettuata, indicando quali sono i dati necessari e dove è possibile reperirli nel modo più semplice.

<sup>60</sup> Cfr. art. 9 LIP.

<sup>61</sup> La *Legge* stabilisce inoltre che le richieste di informazioni devono essere adempiute entro cinque giorni lavorativi, decorrenti dal giorno lavorativo successivo alla richiesta, prorogabili al massimo fino a 15 giorni lavorativi. Qualora non fosse possibile rispettare tale scadenza in conseguenza della carenza dei dati trasmessi dal richiedente, il titolare delle informazioni deve informare lo stesso richiedente entro cinque giorni lavorativi al fine di precisare la richiesta (così artt. 18 e 19 LIP). Nell'ipotesi in cui il titolare non sia in possesso delle informazioni richieste questi deve, sempre nel termine di cinque giorni lavorativi, accertare il vero titolare delle informazioni avvisando di ciò il titolare (art. 21 co. 1 LIP). L'art. 22, invece, sottolinea che se le informazioni richieste sono già contenute in un atto o in un documento già pubblicato, allora entro cinque giorni lavorativi dalla richiesta il titolare delle informazioni deve segnalare al richiedente dove è possibile reperire tali informazioni senza rilasciarle direttamente.

<sup>62</sup> Cfr. art. 17 LIP.

<sup>63</sup> Così l'art. 20 LIP In proposito si veda anche l'art. 28 LIP citato *infra*.

<sup>64</sup> Cfr. artt. 20 e 23 LIP.

delinea sia ipotesi in cui il titolare deve rifiutarsi di ottemperare senza avere discrezionalità in merito<sup>65</sup>, sia casi in cui questi può rifiutarsi avendo discrezionalità<sup>66</sup>.

Come *supra* accennato, il titolare delle informazioni è tenuto a divulgare alcune precise informazioni previste dalla stessa LIP<sup>67</sup>. La legge in esame individua ben trentaquattro tipologie di informazioni<sup>68</sup> le quali, una volta rese accessibili, devono contenere l'indicazione precisa delle informazioni del richiedente e del rilasciante, i riferimenti temporali nonché il modo della divulgazione<sup>69</sup>. In riferimento a quest'ultimo, tutte le informazioni che devono essere divulgate *ex lege* sono pubblicate dai soggetti titolari di informazioni sottoposti al regime di diritto pubblico sul sito proprio web<sup>70</sup>, in ragione del fatto che le informazioni devono essere accessibili da chiunque nel modo più rapido<sup>71</sup>. Proprio per tale

<sup>65</sup> In base all'art. 23 co. 1 LIP il titolare delle informazioni è tenuto a non ottemperare la richiesta qualora: 1) le informazioni richieste siano soggette a restrizioni di accesso e il richiedente non ha il diritto di accedere ai dati richiesti; 2) non possieda le informazioni richieste e non sappia chi ne sia in possesso; 3) non sia in grado di identificare il titolare delle informazioni richieste; 4) non sia concretamente possibile ottemperare alla stessa in quanto la richiesta di chiarimento non indica come la persona richiesta lo richiede; 5) il richiedente non abbia versato le imposte o rifiuto i costi per la richiesta se previste dalla legge.

<sup>66</sup> Ai sensi dell'art. 23 co. 2 LIP, invece, il titolare delle informazioni può rifiutare di ottemperare alla richiesta se: 1) le informazioni richieste sono già state fornite allo stesso richiedente senza che questi giustifichi la necessità di un secondo rilascio; 2) le informazioni richieste da un richiedente, persona fisica e giuridica di diritto privato, non riguardino l'esercizio delle funzioni pubbliche; 3) l'osservanza di una richiesta di informazioni richiede, a causa dell'elevato volume di dati richiesti, i cambiamenti nell'organizzazione del titolare delle informazioni, ostacolano l'esercizio delle funzioni pubbliche o richiedono costi irragionevolmente elevati; 4) una richiesta di informazioni non può essere ottemperata con un rilascio di informazioni in un'unica volta; 5) per conformarsi alla richiesta di informazioni è necessario procedere a elaborazioni ulteriori delle informazioni; 6) un giudice abbia stabilito che limitazioni alla capacità giuridica del richiedente; 7) il richiedente non può essere rintracciato o risulti anonimo.

<sup>67</sup> Cfr. art. 28 LIP.

<sup>68</sup> A titolo esemplificativo è possibile citare: le statistiche economiche delle amministrazioni statali e locali e governative locali; le statistiche legate alla criminalità e alle infrazioni; gli statuti degli enti statali e locali e le loro unità strutturali; le descrizioni del lavoro di funzionari statali e locali; l'organigramma delle amministrazioni statali e locali nonché il nome, cognome, istruzione, aree di specializzazione, numeri di telefono e indirizzi di posta elettronica dei funzionari; i nomi e gli indirizzi di posta elettronica dei membri degli organi principali dei soggetti giuridici di diritto pubblico; le relazioni sulle attività e le dichiarazioni di entrate e di spese degli organismi di diritto pubblico; sentenze giudiziarie emesse con restrizioni derivanti dalla legge; i dati contenuti in basi di dati per le quali non sono state introdotte restrizioni di accesso; gli *open data* a fini divulgativi, le informazioni sugli *open data* e le licenze. Cfr. Art. 28 LIP.

<sup>69</sup> Ovviamente il rilascio consapevole di informazioni pubbliche errate e la divulgazione o il rilascio di informazioni destinate all'uso interno è punibile con una sanzione pecuniaria irrogata dall'Ispektorato per la protezione dei dati (cfr. art. 54<sup>1</sup> LIP).

<sup>70</sup> Cfr. art. 29 co. 1 LIP. Il capoverso del medesimo articolo però prevede che oltre che nell'Internet, le informazioni possono essere divulgate in trasmissioni televisive e radiofoniche o su giornali cartacei; tramite esposizione in forma documentale per l'esame generale in un ente governativo locale o in una biblioteca pubblica; in una pubblicazione ufficiale o con altri mezzi previsti dalla legge.

<sup>71</sup> Così gli artt. 30 e 31 LIP. Invece *ex art.* 33 LIP è possibile accedere via internet alle informazioni nelle biblioteche pubbliche nei modi stabiliti dalla legge, nonostante la popolazione estone risulti essere fra le più connesse al mondo: secondo le statistiche ufficiali della Repubblica di Estonia infatti «[a]ccording to Statistics Estonia, 88% of Estonian households had Internet connection at home in 2017. The share of households using mobile internet connection has reached 82%, increasing by four percentage points in a year. The share of house-

ragione, ovvero per consentire l'accesso ai servizi pubblici digitali, è previsto un portale informativo digitale (in estone *Eesti teabevärv*), un sito web gestito dal Ministero degli affari economici e delle comunicazioni in collaborazione con gli stessi soggetti titolari nel quale sono disponibili le informazioni attinenti alle attività e ai servizi pubblici prestati dai titolari delle informazioni<sup>72</sup>.

Risulta piuttosto ovvia la circostanza per cui non tutte le tipologie di informazioni possono essere oggetto di divulgazione. Infatti la *Legge* prevede che i responsabili delle singole amministrazioni devono e possono imporre restrizioni all'accesso di informazioni classificate come informazioni ad uso interno nel rispetto della legge<sup>73</sup>, vale a dire informazioni accessibili temporalmente<sup>74</sup> soltanto da funzionari o dipendenti al fine dello svolgimento delle proprie funzioni<sup>75</sup>.

È previsto, infatti, che in particolari e dettagliate ipotesi – principalmente riferite alla tutela della sicurezza pubblica, della riservatezza dell'individuo<sup>76</sup> e della proprietà intellettuale – il titolare delle informazioni deve classificare le stesse ad uso interno<sup>77</sup>; dall'altro, invece, è stabilito che i responsabili di amministra-

---

holds with internet connection at home increased two percentage points compared to the previous year. Nearly nine out of ten households with internet connection had a fixed broadband connection (wired or wireless) and eight had mobile internet connection. The share of households with mobile internet connection increased four percentage points in a year. Slightly more than two-thirds of households without internet connection at home cited lack of need or interest as the main reason for not having the connection at home», Statistics Estonia, *More than three-quarters of households have mobile internet connection*, 19 settembre 2017, (in <https://www.stat.ee/news-release-2017-100>).

<sup>72</sup> Cfr. art. 32<sup>1</sup> LIP. Come sottolinea il terzo capoverso del medesimo articolo, i titolari devono garantire la qualità delle proprie informazioni al fine di evitare di rendere disponibili dati errati o fuorvianti.

<sup>73</sup> Cfr. art. 34 LIP.

<sup>74</sup> In base all'art. 40 co. 1 e 3 LIP, nei confronti di soggetti differenti da amministrazioni o loro dipendenti le informazioni ad uso interno sono limitate nell'accesso per massimo cinque anni. I responsabili delle amministrazioni possono prorogare tale termine di ulteriori cinque anni se permane il motivo della restrizione all'accesso. Invece la restrizione all'accesso a informazioni ad uso interno contenenti dati personali dura 75 anni dalla ricezione della documentazione, o 30 anni dalla morte della persona oppure, qualora non fosse possibile stabilirne la morte, 110 anni dalla nascita della persona interessata.

<sup>75</sup> *Ex art.* 41 co. 1 LIP il soggetto incaricato a classificare le informazioni come a uso interno è il responsabile dell'amministrazione.

<sup>76</sup> Come stabilito dall'art. 39 LIP, il titolare delle informazioni concede l'accesso ai dati personali in suo possesso in base alla disciplina dettata dalla Legge sulla protezione dei dati personali (in estone *Isikuandmete kaitseseadus*, consultabile in <https://bit.ly/2Ya4xpC>).

<sup>77</sup> Cfr. art. 35 co. 1 LIP. A titolo d'esempio fra esse sono ricomprese: le informazioni raccolte in procedimenti penali (con alcune eccezioni); le informazioni la cui divulgazione danneggerebbe le relazioni dello Stato con altri Paesi; le informazioni riguardanti la sicurezza interna, la difesa, i segreti di stato e delle informazioni riservate; le informazioni riguardanti gli armamenti, le attrezzature e le risorse delle forze di difesa; le informazioni la cui divulgazione metterebbe in pericolo beni del patrimonio artistico o museale; le informazioni la cui divulgazione comprometterebbe la conservazione delle aree protette o delle specie protette e del loro habitat; le informazioni contenenti dati personali sensibili; informazioni che contengono dati personali, in cui l'accesso a tali informazioni inciderebbe in modo significativo sulla riservatezza dell'interessato; informazioni contenenti dati che rivelano i dettagli della vita familiare; le informazioni sulla domanda di assistenza sociale o di servizi sociali; le informazioni riguardanti la salute mentale o fisica degli individui; le informazioni raccolte in relazione alla imposizione fiscale (con alcune eccezioni); le informazioni la cui divulgazione potrebbe influenzare negativamente i segreti industriali.

zioni statali o locali, o di una persona giuridica di diritto pubblico, hanno in altri casi la facoltà di riconoscere come all'uso interno tal altre tipologie di informazioni – attinenti prevalentemente alla funzionalità del sistema politico-amministrativo<sup>78</sup>. A fianco a queste ipotesi però la LIP prevede ulteriori informazioni relativamente alle quali i titolari delle informazioni, che siano amministrazioni statali o locali o soggetti di diritto pubblico, hanno il divieto di classificarle ad uso interno<sup>79</sup>. La restrizione all'accesso, chiaramente, deve essere revocata se viene meno la ragione della stessa<sup>80</sup>.

La legge estone in esame disciplina altresì le basi di dati (in estone *Andmekogu*, in inglese *Database*), vale a dire insiemli strutturati di dati elaborati all'interno del sistema informativo di uno stato, di un governo locale o di un'altra persona di diritto pubblico o di una persona di diritto privato che eserciti funzioni pubbliche previste dalla legge o in base ad accordi internazionali<sup>81</sup>. Le basi di dati sono strumenti indispensabili per condividere efficacemente le informazioni, proprio perché la loro *ratio* è quella di raggruppare informazioni per poi consentirne il loro accesso. Come sottolinea la stessa *Legge*, i dati che sono elaborati in basi di dati sono disponibili pubblicamente<sup>82</sup>. La loro efficienza, tuttavia, dipende da due principali fattori: da un lato la circostanza che i dati che sono contenuti al loro interno siano qualitativamente apprezzabili<sup>83</sup>; dall'altro che le basi di dati siano in connessione fra loro<sup>84</sup>. Sul piano strettamente giuridico le basi di dati sono costituite in base alla legge<sup>85</sup> e sono organizzate e disciplinate secondo propri

<sup>78</sup> Cfr. art. 35 co. 2 LIP, fra cui le informazioni attinenti a progetti di legge prima che siano inviati per l'approvazione o presentati per l'adozione, oppure i documenti indirizzati internamente all'amministrazione e non iscritti nell'apposito registro documenti (es: pareri, avvisi, certificati, consulenze, ecc.).

<sup>79</sup> Cfr. art. 36 co. 1 LIP. Fra esse compaiono i risultati di sondaggi sottoposti all'opinione pubblica; le indagini statistiche aggregate; le previsioni economiche e sociali; le relazioni sullo stato dell'ambiente e delle emissioni; le informazioni che potrebbero danneggiare la reputazione di funzionari statali o locali o di una persona giuridica di diritto privato che svolga funzioni pubbliche o persone fisiche, fatta eccezione per i dati personali sensibili o i dati personali la cui divulgazione danneggerebbe la loro riservatezza; le informazioni sulla qualità dei beni e servizi derivanti dalla tutela degli interessi dei consumatori; i documenti relativi all'utilizzazione delle risorse di bilancio dello stato, delle amministrazioni locali o delle persone giuridiche di diritto pubblico.

<sup>80</sup> Cfr. art. 42 LIP. Oltre a tale circostanza, come ribadito dall'art. 38 co. 4 LIP, i responsabili delle amministrazioni possono decidere di concedere l'accesso alle informazioni classificate ad uso interno alle persone esterne all'amministrazione soltanto se ciò non danneggia gli interessi dell'amministrazione medesima.

<sup>81</sup> Cfr. art. 43<sup>1</sup> co. 1 LIP.

<sup>82</sup> Ad eccezione dei casi previsti dalla legge nei quali l'accesso sia limitato. Cfr. art. 43<sup>8</sup> co. 1 LIP.

<sup>83</sup> La LIP impone che le basi di dati debbano essere costituiti unicamente da dati univoci, seppur contenuti in altre basi di dati - cfr. art. 43<sup>1</sup> co. 2 LIP.

<sup>84</sup> Ai sensi dell'art. 43<sup>2</sup> LIP le basi di dati collegate fra loro per lo scambio di dati danno vita al sistema informativo statale (in estone *Riigi infosüsteem*), sul quale è stato costituito il progetto estone principe in tema di digitalizzazione delle funzioni amministrative: il progetto *X-Tee*. In proposito si veda il paragrafo conclusivo.

<sup>85</sup> Così l'art. 43<sup>3</sup> LIP. Tale norma dispone che prima di istituire una banca dati, o prima di modificare i dati contenuti nel database, o di eliminarlo, la documentazione tecnica della banca dati deve essere approvata dai competenti organismi – ad eccezione di database non appartenente al Sistema informativo statale strettamente impiegati per il funzionamento del Sistema stesso.

regolamenti<sup>86</sup>, mentre il soggetto giuridicamente responsabile della loro gestione e funzionamento è costituito da un'amministrazione statale o locale, o un'altra persona giuridica di diritto pubblico o privato che svolga funzioni pubbliche: questi ha il compito di gestire i servizi e le informazioni<sup>87</sup>.

La legge in esame disciplina anche il modo in cui i soggetti privati sono tutelati nel caso in cui i loro diritti venissero lesi a seguito del mancato rispetto della LIP.

Ai sensi della *Legge sull'informazione pubblica* i soggetti incaricati di vigilare sul rispetto della LIP e sulla disciplina stabilita sulla base di quest'ultima sono l'Ispettorato per la protezione dei dati (in estone *Andmekaitse Inspektsioon*) l'Autorità per il sistema informativo statale (in estone *Riigi Infosüsteemi Amet*) e l'Istituto estone di Statistiche (*Statistikaamet*), quest'ultimo incaricato del controllo sui requisiti tecnici relativi alla *data governance*<sup>88</sup>.

L'*Autorità* è incaricata di vigilare sull'attuazione del sistema delle misure di sicurezza per i sistemi informativi e per la loro connessione ai fini dello scambio di dati<sup>89</sup>. In particolare, come stabilisce l'art. 53<sup>1</sup> co. 2 LIP, nell'esercitare i propri compiti l'*Autorità* può applicare misure speciali di vigilanza, fra cui identificare i soggetti, richiederne i documenti, interrogarli, metterli in stato di arresto, esaminarne i dispositivi mobili (es: cellulare), perquisirne le proprietà, sequestrare beni mobili<sup>90</sup>.

L'Ispettorato per la protezione dei dati, invece, esercita funzioni di vigilanza sui titolari delle informazioni nell'adempimento delle richieste per l'ottenimento di informazioni e nella loro divulgazione, sugli standard per la manutenzione dei siti istituzionali e delle *app*, in relazione alla protezione delle informazioni destinate all'uso interno e, infine, nella creazione, gestione e dismissione delle basi di dati<sup>91</sup>.

In talune ipotesi – quali il non aver risposto alla richiesta di informazioni entro il termine prescritto, non aver elaborato in maniera corretta la richiesta, non aver correttamente divulgato le informazioni da divulgare, l'aver illegittimamente imposto restrizioni di accesso alle informazioni o non aver stabilito una restrizione di accesso prescritta dalla legge – quest'organo può obbligare il titolare delle informazioni a ripristinare la legittimità della situazione precedente nell'ipo-

---

<sup>86</sup> Cfr. art. 43<sup>5</sup> LIP.

<sup>87</sup> Cfr. art. 43<sup>4</sup> LIP.

<sup>88</sup> Cfr. art. 44 LIP. Sull'Istituto estone di Statistica si vedano gli artt. 53<sup>2</sup> LIP e 43<sup>4</sup> co. 1<sup>1</sup> LIP.

<sup>89</sup> Cfr. art. 53<sup>1</sup> co. 1 LIP.

<sup>90</sup> Cfr. art. 53<sup>1</sup> co. 2 LIP.

<sup>91</sup> Cfr. art. 45 co. 1 LIP.

tesi in cui il titolare abbia agito in maniera non conforme alla disciplina prevista, irrogando anche sanzioni pecuniarie<sup>92</sup>.

L'Ispettorato per la protezione dei dati è tenuto, altresì, a presentare annualmente all'apposita commissione del Parlamento (*Riigikogu põhiseaduskomisjonile*) e al Cancelliere di Giustizia (*Õiguskantslerile*)<sup>93</sup> una relazione relativa all'attuazione della *Legge* in esame nell'anno precedente, pubblicata sul sito ufficiale dell'Ispettorato<sup>94</sup>.

Data la presenza della giurisdizione amministrativa nell'ordinamento giuridico estone, se un individuo ritiene che i propri diritti siano stati violati può proporre azione giudiziale al tribunale amministrativo, oltre ad adire in via amministrativa l'Ispettorato, la cui decisione può essere impugnata in sede di giustizia amministrativa<sup>95</sup>.

In conclusione, dall'analisi della *Legge sull'informazione pubblica* estone emergono interessanti aspetti. Innanzitutto appare che la *ratio* della LIP risulti essere indirizzata nel perseguire due obiettivi: l'*accesso* e la *condivisione* delle informazioni. L'*accesso* in relazione ai soggetti che richiedono le informazioni, i quali svolgo in tal modo anche l'importante funzione di controllo sull'operato della pubblica amministrazione. La *condivisione*, invece, in riferimento sia al rapporto fra l'amministrazione e cittadini, sia fra cittadini e cittadini nonché fra amministrazione e amministrazione. Il primo caso è evidente nell'accesso del richiedente alle informazioni in possesso o detenute dalle amministrazioni titolari. Poiché le informazioni che sono oggetto di accesso sono *di diritto* anche oggetto di riuso<sup>96</sup>, i cittadini hanno il diritto di riusare tali informazioni anche al fine della condivisione. Il terzo caso si ha con lo scambio delle informazioni fra le diverse amministrazioni titolari per il tramite della connessione fra le varie basi di dati, innescando così ulteriormente la condivisione di dati fra tutti gli attori presenti.

Tutta la legge in esame si prefigge il raggiungimento di questi scopi, pur nel bilanciamento di altri diritti e principi (*ad exemplum*, come visto, sicurezza, riservatezza, proprietà intellettuale, ecc.), e per tale ragione pone al centro la qualità delle informazioni: esse devono essere corrette, inequivocabili, dotate di formato aperto e leggibile indipendentemente dal singolo software, e (tendenzialmente) gratuite. Ma non basta che le informazioni siano di buona qualità: esse devono anche essere accessibili nel modo più veloce e pratico. E questo si può ottenere

<sup>92</sup> Cfr. art. 51 LIP.

<sup>93</sup> In riferimento alla figura del Cancelliere di Giustizia si veda M. Mazza, *La Costituzione dell'Estonia (1992)*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, cit., 52 ss.

<sup>94</sup> Cfr. art. 54 LIP.

<sup>95</sup> Cfr. art. 46 LIP.

<sup>96</sup> Infatti ai sensi dell'art. 8 co. 3 LIP «[l']accesso agli *open data* include altresì il diritto di riutilizzare tali informazioni».



in primis tramite il digitale e le ICT, le *Information and Communication Technologies*. Infatti se da un lato la legge permette le richieste di accesso multicanale – via internet, cartaceamente e oralmente – dall'altro però impone di fatto la preferenza del digitale<sup>97</sup>. Ed è proprio la digitalizzazione lo strumento per consentire la “trasparenza a specchio”, la trasparenza riflessa. Dato che le ICT consentono di tenere traccia di ogni operazione di accesso e di ogni aspetto delle relative informazioni, risultano essere trasparenti non soltanto le relazioni fra amministrazioni e quelle fra amministrazioni e cittadini, bensì anche quelle fra cittadini e amministrazioni. Infine, accanto all'operato dei Tribunali amministrativi la *Legge sull'informazione pubblica* pone tre attori *sui generis* quali l'Ispettorato per la protezione dei dati, l'Autorità per il sistema informativo statale e l'Istituto estone di Statistiche, i primi due dotati di poteri di vigilanza e, in parte, di sanzione.

##### 5. *Il diritto all'informazione dell'ordinamento italiano nelle sue tre declinazioni*

La Costituzione italiana non contiene alcun espresso riferimento al diritto all'informazione, nonostante esso possa essere interpretativamente ricollegabile al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero previsto dall'art. 21 Cost.<sup>98</sup>.

Il diritto all'informazione è invece disciplinato sul piano della legislazione ordinaria: concepito inizialmente come accesso documentale dalla Legge sul procedimento, con il tempo ad esso si sono affiancati anche l'accesso civico e l'accesso

---

<sup>97</sup> Come visto, ad esempio, la LIP impone che le informazioni che debbano essere *ex lege* accessibili liberamente, ovvero quelle attinenti alle attività e ai servizi pubblici, devono essere pubblicate dai titolari di informazioni che siano soggetti di diritto pubblico nel proprio sito web ufficiale.

<sup>98</sup> «La genesi dell'art. 21 della Costituzione [...] esprime il tentativo operato dai costituenti di combinare insieme [...] due diverse impostazioni: l'una, più tradizionale, legata a una concezione dei diritti, intesi come libertà negative; l'altra, attenta invece a coglierne anche la dimensione attiva, di strumenti di partecipazione ad una compiuta realizzazione del sistema democratico. Se nella prima impostazione è essenzialmente il rapporto tra apparato repressivo dei poteri pubblici e singolo titolare del diritto di libertà ad essere al centro dell'attenzione, nella seconda l'attenzione si sposta su un rapporto più complesso e articolato, che si arricchisce di un nuovo soggetto: il destinatario delle manifestazioni del pensiero altrui. Un rapporto, quest'ultimo, che vede assegnato allo Stato il compito di garantire le condizioni generali per la più ampia e piena realizzazione della libertà di espressione da parte dei singoli, ma anche quello di garantire a tutti i cittadini il diritto di avere un'informazione il più possibile completa ed imparziale, contribuendo così ad elevare il tasso di democraticità del sistema attraverso una partecipazione consapevole alla vita dello stesso», P. Caretti, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, V ed., Bologna, 2013, 18-19. Inoltre, è stato evidenziato come «[n]el nostro ordinamento, il vuoto costituzionale in tema di libertà passiva (e riflessiva) di informazione finisce per scaricare l'intera problematica sugli interpreti, alla cui opera ricostruttiva è affidata in ultima istanza la possibilità di un riconoscimento di questo diritto fondamentale. Per quanto concerne la libertà di ricevere informazioni da altri diffuse, l'opinione prevalente ritiene che essa goda direttamente delle garanzie di cui all'art. 21, comma 1, Cost., dal momento che, se non potesse predicarsi la libertà di ricevere, verrebbe logicamente ridotta anche la libertà di diffondere informazioni tra gli interessati», G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 876.

civico generalizzato. Nonostante abbiano struttura concentrica, queste tre declinazioni del diritto all'informazione perseguono obiettivi differenti e, per tale ragione, non devono essere considerate l'una l'evoluzione dell'altra bensì istituti distinti<sup>99</sup>.

## 6. *Dall'accesso documentale, passando per l'accesso civico per arrivare all'accesso generalizzato: un'evoluzione concettuale*

Come noto nel giugno del 1990 venne promulgata la legge n. 142 in tema di autonomie locali<sup>100</sup>, la quale stabiliva il diritto dei cittadini di accedere agli atti normativi di Comune e Provincia<sup>101</sup>. Pochi mesi dopo venne approvata la legge 7 agosto n. 241, al cui art. 22 e seguenti<sup>102</sup> è disciplinato il diritto di accesso docu-

<sup>99</sup> È stato evidenziato, infatti, che «[l']accesso ai documenti, l'accesso civico e l'accesso civico generalizzato, "pur nella comune ispirazione al principio di trasparenza", non sono sovrapponibili e si differenziano profondamente», A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, in *Dir. amm.*, n. 3/2017, 607-608. Secondo parte della dottrina il diritto di accesso generalizzato «lascia in vita le altre forme di accesso – procedimentale (1990) e civico (2013) – [ma esse sono] destinate, tuttavia, col tempo, a divenire superflue», M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2016, 594.

<sup>100</sup> Legge 8 giugno 1990, n. 142 (in Suppl. ord. n. 42 alla G.U. 12 giugno n. 135) - *Ordinamento delle autonomie locali* (ora abrogata).

<sup>101</sup> Art. 7 co. 3 e 4 l. n. 142 del 1990: «3. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco e del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. 4. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione». In proposito G. Calderoni, *Commento sub art. 7*, in L. Papiano (a cura di), *L'autonomia locale. Commentario alla Legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali coordinata con la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo*, Bologna, 1991, 64 ss. Sul punto vedasi ex multis R. Leonardi, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: a proposito dei soggetti attivi per un'azione amministrativa trasparente, ma non troppo*, in *Foro amm.-TAR*, n. 6/2012, 2155 ss. Come è stato sottolineato, «[l]a possibilità di accedere agli atti degli enti locali era stata riconosciuta già dall'art. 62, comma 5, r.d. 3 marzo 1934 n. 383; successivamente, l'art. 10, l. 6 agosto 1967 n. 765, aveva reso accessibili le licenze edilizie e, infine, gli artt. 24 e 25, l. 27 dicembre 1985 n. 816, avevano introdotto, rispettivamente, l'accesso dei consiglieri ed un più generale "diritto di visione" dei cittadini su tutti i provvedimenti», V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, in *Dir. amm.*, n. 4/2013, 815(67).

<sup>102</sup> Il diritto di accesso documentale "esterno" al provvedimento ex art. 22 l. n. 241 del 1990 non deve essere confuso con il diritto dei partecipanti al procedimento di prendere visione degli atti del procedimento disciplinato dall'art. 10 della medesima legge e in riferimento al quale il presente elaborato non si soffermerà. In proposito però si vedano, ex multis, a R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, n. 2/2017, 209 ss. M.C. Romano, *Art. 10 – Diritti dei partecipanti al procedimento*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 372 ss.; P. Chirulli, *Art. 10 – I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 528 ss.

mentale<sup>103</sup>. Come messo in luce dalla dottrina, tale diritto, attuando il principio di trasparenza<sup>104</sup>, ha rappresentato «una delle novità legislative più rilevanti nel panorama degli anni '80-'90»<sup>105</sup>.

Ponendo a confronto queste due leggi risulta evidente l'allargamento di prospettiva delineato dalla l. n. 241 con l'affermazione del diritto dei soggetti interessati di accedere ai documenti amministrativi detenuti dalle pubbliche ammini-

<sup>103</sup> In argomento, a fronte dell'imponente produzione dottrinale, si vedano S. Mazzamuto, *Sul diritto di accesso nella l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm.*, 1992, 1571 ss.; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1995, 1 ss.; M. C. Dignatici, *Il diritto di accesso tra realtà e finzione*, in *Dir. econ.*, 2/1995, 445 ss.; A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto di accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, 315 ss.; M. Clarich, *Diritto di accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 444 ss.; L.A. Mazzaroli, *L'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione: profili sostanziali*, Padova, 1998; M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. dir.*, 2000, agg., IV, 1 ss.; C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. IV, agg., Torino, 2000, 1 ss.; A. Sandulli, *Il procedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, ed. II, Milano, 2003, 1083 ss.; A. Sandulli, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 494 ss.; L. Lamberti, *Definizioni e principi in materia di accesso*, in N. Paolantonio, A. Police, A. Zito (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241 del 1990 riformata dalle leggi n. 15 del 2005 e n. 80 del 2005*, Torino, 2005, 711 ss.; M. Occhiena, *I diritti di accesso dopo la riforma della l. n. 241/1990*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 905 ss.; F. Pubusa, *Il nuovo diritto d'accesso (prima parte)*, in *Dir. econ.*, 2/2005, 349 ss.; Id., *Il nuovo diritto d'accesso (seconda parte)*, in *Dir. econ.*, 3/2005, 565 ss.; Id., *Il nuovo diritto d'accesso (terza parte)*, in *Dir. econ.*, 4/2005, 809 ss.; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006, 5953 ss.; M. Occhiena, *Accesso agli atti amministrativi*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Vol. I, Milano, 2006, 57 ss.; M. Bombardelli, G. Arena, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa. Saggi ordinati in sistema*, Napoli, 2006, 409 ss.; M. Antonioli, *Accesso ai documenti amministrativi, situazioni soggettive e azioni esperibili*, in *Dir. econ.*, 1/2007, 7 ss.; A. Sandulli, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 669 ss.; M. Occhiena, *La necessaria riforma del diritto di accesso: diffusione e accesso telematico alle informazioni amministrative*, in *Dir. econ.*, 1/2008, 177 ss.; M. Bombardelli, *La trasparenza nella gestione dei documenti amministrativi*, in G. Arena, F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 385 ss.; A. Romano, *Artt. 22-25 - L'accesso ai documenti amministrativi*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit., 910 ss.; A. Simonati, *I principi in materia di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1005 ss.; G. Gargano, *L'accesso ai documenti amministrativi tra evoluzione legislativa e novità nella giurisprudenza*, in *Dir. e proces. amm.*, 2017, 1287 ss. Per quanto invece attiene al procedimento in generale, non si può non rimandare a U. Forti, "Atto" e "procedimento" amministrativo (Note critiche), in Aa.Vv., *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti nel XXXV anno di insegnamento*, I, Padova, 1931; a A.M. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940; e a M. Nigro, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 252 ss.

<sup>104</sup> «Più che rappresentare un istituto giuridicamente preciso, [la trasparenza] riassume un modo di essere dell'amministrazione, un obiettivo od un parametro cui commisurare lo svolgimento dell'azione delle figure soggettive pubbliche», R. Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 1987, 528.

<sup>105</sup> C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, cit., I. Gli autori sottolineano altresì che «[l']innovazione legislativa è stata introdotta dal Parlamento in modo consapevole, avendo costituito la riflessione sulla trasparenza dell'amministrazione l'elemento centrale dell'attività legislativa che si è conclusa con l'approvazione della legge 7-8-1990, n. 241: ben al di là di quanto non dica l'intitolazione della legge, che antepone alla disciplina dell'accesso agli atti le norme di principio sul procedimento amministrativo, è stata proprio l'esigenza di trasformare l'amministrazione in una casa di vetro la molla che ha condotto il legislatore ad affrontare, per la prima volta nel nostro Paese, dal punto di vista generale la disciplina dell'attività amministrativa», *ibidem*.

strazioni e non più, solamente, da Comuni e Province in quanto enti espressione spontanea di comunità locali *ex l. n. 142*<sup>106</sup>.

La legge sul procedimento definisce il diritto di accesso come quella pretesa individuale giuridicamente tutelata dall'ordinamento costituita da due momenti: il prendere visione di documenti amministrativi e l'estrarre la relativa copia. Tale pretesa, tuttavia, non è generalizzata ma spetta unicamente ai soggetti in grado di dimostrare un interesse diretto, concreto e attuale giuridicamente tutelato<sup>107</sup>. Così come formulato dalla legge n. 241 del 1990, l'accesso documentale risulta essere un diritto condizionato o, meglio, limitato. Limitato in relazione al soggetto, all'oggetto e alle modalità del suo esercizio.

*In primis* non tutti i soggetti possono far valere il diritto all'accesso documentale essendo necessaria la dimostrazione di un interesse qualificato – «diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso» – e la motivazione dell'accesso<sup>108</sup>. *In secundis* la legge n. 241 stabilisce che il diritto di accesso documentale (ça va sans dire) possa essere esercitato nei confronti di documenti amministrativi intesi come supporti *già esistenti*<sup>109</sup> e relativi ad attività di interesse pubblico.

<sup>106</sup> La legge n. 142 del 1990 è stata abrogata dal d.lgs. n. 267 del 2000, il c.d. TUEL. Come è stato sottolineato, «[l]e amministrazioni locali, a differenza di quelle statali, si caratterizzano tradizionalmente per un maggiore livello di trasparenza legato, fra l'altro, alle dinamiche partecipative della comunità auto-amministrata. Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali [...], e l'abrogato ordinamento delle autonomie locali [...], hanno previsto due tipologie di accesso "speciali" rispetto alla l. n. 241 cit., ispirate a logiche diverse, a tratti assimilabili con quella seguita dal legislatore dell'accesso civico. Ci si riferisce, in particolare [...] [al] diritto di accesso dei cittadini [...] [al] diritto d'accesso dei consiglieri comunali e provinciali», V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 815. Accanto a questi particolari tipi di accesso vi è anche il diritto di accesso all'informazione ambientale, sul quale il presente elaborato non si soffermerà. A riguardo si rimanda alla dottrina: F. Fonderico, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1005 ss.; R. Caranta, *L'accesso alle informazioni in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 1/2001, 406 ss.; R. Montanaro, *L'ambiente e i nuovi istituti della partecipazione*, in A. Crosetti, F. Fracchia (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Milano, 2002, 111 ss.; B. Gagliardi, *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali e la nozione di "ambiente" ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 39 del 1997*, in *Foro amm. CdS*, 2003, 1033 ss.; M. Ciammola, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale: dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente al d.lgs. n. 195 del 2005*, in *Foro amm. CdS*, n. 2/2007, 657 ss.; G. Recchia (a cura di), *Informazione ambientale e diritto di accesso*, Padova, 2007; L. Di Giovanni, *Il diritto di accesso in materia ambientale tra normativa nazionale e sovranazionale*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 667 ss.

<sup>107</sup> Così l'art. 22 l. n. 241 del 1990 come modificato dalla legge n. 15 del 2005. La versione originale, invece, disponeva al primo comma che il diritto di accesso documentale spettasse a chi vantasse un «interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti».

<sup>108</sup> Cfr. artt. 22 e 25 l. n. 241 del 1990.

<sup>109</sup> Cfr. art. 22 co. 4 l. n. 241 del 1990 laddove prevede che «[n]on sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 19, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono». Come sottolineato dalla dottrina, la prospettiva "tradizionale" del diritto di accesso documentale si riferisce ai soli documenti e «quindi solo a "cose rappresentative di fatti", che si riferiscono ad attività già compiute da parte dell'amministrazione, e non si estende alle informazioni o dati, che riguardano anche attività per le quali l'amministrazione non ha ancora operato l'incorporazione in un docu-

Inoltre l'accesso documentale è stato introdotto nell'ordinamento innanzitutto come strumento per la tutela di interessi personali<sup>110</sup> – e dunque, innalzando la trasparenza e l'imparzialità a principio generale dell'attività della pa, per la partecipazione al procedimento<sup>111</sup>. Infine il diritto d'accesso può essere esercitato fin tanto che l'amministrazione ha l'obbligo di detenere temporalmente i documenti amministrativi oggetto della richiesta e unicamente nell'ipotesi in cui tale diritto non leda altri principi e diritti costituzionalmente tutelati – relativi principalmente alla sicurezza e alla difesa dello Stato, alla riservatezza dell'individuo e alla funzionalità dell'amministrazione<sup>112</sup>.

Se, da un lato, la legge sul procedimento ha rappresentato un vero e proprio cambio di paradigma avendo consentito all'amministrazione pubblica di ridimensionare l'ottica dell'unilateralità del proprio agire<sup>113</sup>, dall'altro, però, la sua attuazione si rivelava assai più modesta delle enunciazioni di principio<sup>114</sup>. Ma non solo: in contrasto con le tendenze politico-amministrative che già a partire dall'inizio degli anni Novanta salutavano positivamente l'avvicinamento fra cittadinanza e amministrazione attraverso l'attuazione del principio di trasparenza<sup>115</sup>,

---

mento, ancorché elettronico», F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2/2015, 263.

<sup>110</sup> «L'*actio ad exhibendum* ex art. 22, l. n. 241 cit., infatti, è nata soltanto per garantire l'informazione a chi agisca per la tutela di interessi giuridicamente rilevanti, incrementando al contempo anche la trasparenza dell'amministrazione», V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 810.

<sup>111</sup> Cfr. il combinato disposto degli art. 1 e 22 co. 2 l. n. 241 del 1990. «Nella legge n. 241 del 1990, perciò, il diritto d'accesso e la pubblicità dell'attività amministrativa sono finalizzate allo scopo di rendere l'amministrazione imparziale. L'art. 97 Costituzione, perciò, viene integralmente attuato. Non solo, ma l'attuazione delle imparzialità viene immaginata come garantita dalla partecipazione degli interessati. Infatti, la trasparenza garantisce l'imparzialità in quanto evidenzia la responsabilità della gente, e il diritto d'accesso garantisce l'imparzialità in quanto consente al destinatario non solo di acquisire notizie ma evidentemente di farne un uso finalizzato alla tutela delle sue posizioni e cioè di partecipare al procedimento amministrativo prima che la scelta finale venga compiuta», C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, cit., 4.

<sup>112</sup> Cfr. art. 24 l. n. 241 del 1990. Sul punto A. Romano, *Artt. 22-25 - L'accesso ai documenti amministrativi*, in A. Romano (a cura di), *L'azione amministrativa*, cit.; P. Alberti, *I casi di esclusione dal diritto d'accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 1095 ss.

<sup>113</sup> Così C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, cit., 4: «La trasparenza e il diritto di accesso, pertanto, giustificano la rivoluzione copernicana nell'attività e nell'organizzazione dell'amministrazione che la stessa legge n. 241 attua laddove prevede la partecipazione al procedimento, individua la figura del responsabile del procedimento, supera la concezione dell'amministrazione come soggetto che agisce naturalmente in modo unilaterale, immaginando la conclusione degli accordi come modalità normale di esercizio della funzione amministrativa».

<sup>114</sup> Così anche S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 75, laddove evidenzia come «[i]l diritto di accesso documentale così configurato assumeva un collegamento debole con il principio di trasparenza dell'attività amministrativa. Lo elevava a strumento di partecipazione, ma al contempo ne restringeva l'applicazione ai pochi soggetti legittimati, con esito paradossale».

<sup>115</sup> «Se si ripercorre a ritroso la parabola delle riforme amministrative italiane, iniziata negli anni Novanta del ventesimo secolo, con almeno un decennio di ritardo rispetto agli altri paesi europei, è agevole individuare negli *Indirizzi per la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni* del 1993 il primo manifesto programmatico di ampio respiro. I rimedi ai mali dell'amministrazione italiana erano ivi indicati con precisione: porre «le amministrazioni al servizio dei cittadini», «separare le amministrazioni dalla politica», «trasferire le decisio-

assumeva centralità nell'impianto della legge del 1990 l'affermazione per la quale «[n]on sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni»<sup>116</sup>. Proprio per tali ragioni dopo più di un decennio dall'approvazione della legge sul procedimento il legislatore sentì l'esigenza di superare le previsioni relative al diritto di accesso documentale introducendo una disciplina più pervasiva a favore dei cittadini<sup>117</sup>.

Quando ci si trova innanzi a un problema complesso di difficile risoluzione, uno strumento indispensabile può essere rappresentato dalla comparazione: capire come la medesima questione viene affrontata altrove nell'*an* e nel *quomodo*. E lo stesso fenomeno avviene anche fra ordinamenti giuridici<sup>118</sup>. Sebbene siano numerose le esperienze di legislazioni estere riguardanti il diritto all'informazione<sup>119</sup>, il nostro legislatore ha preferito seguire una via *sui generis*<sup>120</sup> incentrata, in un primo momento, sugli obblighi di pubblicazione. Questo percorso è passato per diverse discipline normative succedutesi in pochi anni, a cominciare dal d.lgs. n. 82 del 2005, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD)<sup>121</sup>. Nella sua versione originaria il CAD conteneva una norma che contemplava l'obbligo in capo alle amministrazioni di pubblicare determinati dati all'interno dei pro-

---

ni in periferia», completare il "disegno autonomistico", "semplificare l'attività di governo", "liberare le amministrazioni pubbliche dai lacci di troppe leggi", "accorciare i circuiti di decisione" con procedure più snelle, "rendere produttivo il personale pubblico", "distribuire meglio gli impiegati", "ricostruire la dirigenza pubblica", "spendere meno e spendere meglio", "rafforzare la presenza delle amministrazioni pubbliche in Europa», M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 642-643.

<sup>116</sup> Cfr. Art. 24 co. 3 l. n. 241 del 1990.

<sup>117</sup> Come ha evidenziato E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, in *Dir. amm.*, n. 4/2016, 579-580, «[l]'evoluzione degli strumenti di trasparenza nel sistema amministrativo italiano ha prodotto, nell'arco di poco più di un decennio [...] un "sistema" di meccanismi di conoscibilità che porta con sé il superamento della risalente centralità dell'accesso ai documenti amministrativi».

<sup>118</sup> Per usare le parole di uno dei massimi esponenti europei del diritto comparato, Rodolfo Sacco, la comparazione rappresenta «uno strumento formidabile nella formazione del giurista», A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, III ed., in R. Sacco (dir.), *Trattato di diritto comparato*, Torino, 2011, 3.

<sup>119</sup> Sul punto si veda quanto riportato alla nota 6.

<sup>120</sup> Così M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 594, «[u]n po' come Bertoldo, archetipo seicentesco dell'italiano che si arrangia, fiero della sua astuzia pratica e convinto che essa basti a risolvere qualsiasi problema, il nostro legislatore ha a lungo insistito nel tentare una via tutta italiana alla trasparenza amministrativa. Mentre nel resto d'Europa e nelle altre democrazie liberali si moltiplicavano le leggi modellate sull'esempio statunitense del *freedom of information act* (FOIA), in Italia si andava definendo una strategia alternativa».

<sup>121</sup> Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (in Suppl. ord. n. 93 alla G.U., 16 maggio, n. 112) - *Codice dell'amministrazione digitale*. In argomento si faccia riferimento a B. Carotti, *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.; inoltre si vedano, fra i tanti, nonostante siano precedenti all'ultima modifica del CAD del 2018, B. Carotti, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; F. Trojani, *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Rimini, 2017; G. Cozzolino, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. \*\*\*\*\*, Torino, 2012, 150 ss.; G. Duni, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.



pri siti web, dati accessibili gratuitamente e conformi a quelli contenuti nei provvedimenti amministrativi cartacei<sup>122</sup>. Proprio la pubblicazione all'interno dei siti internet delle PA venne elevata dal c.d. decreto Brunetta<sup>123</sup> a mezzo principale per attuare il principio di trasparenza inteso come «accessibilità totale» e costituente, altresì, livello essenziale delle prestazioni<sup>124</sup>.

Già con queste discipline embrionali, la concezione di trasparenza inizia a cambiare rispetto a quanto stabilito dalla l. 241 del 1990: *in primis* muta il soggetto, poiché se nella legge sul procedimento il cittadino era l'attore attivo, ora si trova ad essere soggetto passivo rispetto all'operato dell'amministrazione; *in secundis* varia il mezzo, poiché la trasparenza non viene più esercitata tramite il diritto di accesso documentale dei cittadini ma viene perseguita tramite gli obbli-

---

<sup>122</sup> Cfr. art. 54 d.lgs. n. 82 del 2005, versione in G.U.: «1. I siti delle pubbliche amministrazioni centrali contengono necessariamente i seguenti dati pubblici: a) l'organigramma, l'articolazione degli uffici, le attribuzioni e l'organizzazione di ciascun ufficio anche di livello dirigenziale non generale, nonché il settore dell'ordinamento giuridico riferibile all'attività da essi svolta, corredati dai documenti anche normativi di riferimento; b) l'elenco delle tipologie di procedimento svolte da ciascun ufficio di livello dirigenziale non generale, il termine per la conclusione di ciascun procedimento ed ogni altro termine procedimentale, il nome del responsabile e l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale, come individuati ai sensi degli articoli 2, 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) le scadenze e le modalità di adempimento dei procedimenti individuati ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241; d) l'elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive, specificando anche se si tratta di una casella di posta elettronica certificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68; e) le pubblicazioni di cui all'articolo 26 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché i messaggi di informazione e di comunicazione previsti dalla legge 7 giugno 2000, n. 150; f) l'elenco di tutti i bandi di gara e di concorso; g) l'elenco dei servizi forniti in rete già disponibili e dei servizi di futura attivazione, indicando i tempi previsti per l'attivazione medesima. 2. Le amministrazioni che già dispongono di propri siti realizzano quanto previsto dal comma 1 entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice. 3. I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni sono fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di autenticazione informatica. 4. Le pubbliche amministrazioni garantiscono che le informazioni contenute sui siti siano conformi e corrispondenti alle informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali dei quali si fornisce comunicazione tramite il sito». In realtà, «[l]'equivalenza a fini conoscitivi, tra l'accesso a un documento e la pubblicazione dello stesso era già affermata nella legge sul procedimento. La diffusione di internet ha, poi, esaltato e potenzialità della pubblicazione, consentendo l'accesso immediato (*online*) alle informazioni», M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8-9/2013, 797. Cfr. art. 26 l. n. 241 del 1990.

<sup>123</sup> Decreto Legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 (in Suppl. ord. n. 197 alla G.U., 31 ottobre n. 254) - *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>124</sup> L'art. 11 co. 1 d.lgs. n. 150 del 2009, ora abrogato, affermava: «[l]a trasparenza è intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione». Sull'argomento M.C. Cavallaro, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, n. 1/2015, 121 ss.



ghi di pubblicazione<sup>125</sup>; *in tertiis* cambia anche l'oggetto, dal documento amministrativo alle informazioni *lato sensu*<sup>126</sup>.

A questa si affiancò la legge n. 190 del 2012, la c.d. legge anticorruzione<sup>127</sup>, la quale conteneva al proprio interno la delega per il riordino complessivo della materia della trasparenza<sup>128</sup>, attuata successivamente con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013<sup>129</sup>. Nonostante solo un'amministrazione su due avesse effettiva-

<sup>125</sup> «[A]ll'inacidirsi della via dell'accesso (e quindi di una trasparenza rimessa all'iniziativa del cittadino) si è progressivamente affermata la via della pubblicità/*open data* attraverso la pubblicazione, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, di una serie, cospicua, di contenuti obbligatori», E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., 585.

<sup>126</sup> «[O]ggetto della trasparenza non sono più il procedimento, il provvedimento ed i documenti amministrativi, ma le "informazioni" relative all'organizzazione, alla gestione e all'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane», S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, cit., 75.

<sup>127</sup> Legge 6 novembre 2012 n. 190 (in G.U. 13 novembre 2012 n. 265) - *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*.

<sup>128</sup> Cfr. art. 1 co. 35 e 36 l. n. 190 del 2012: «35. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità. 36. Le disposizioni di cui al decreto legislativo adottato ai sensi del comma 35 integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione». Come sottolineato da V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 795, «[o]ltre che sul codice penale, la l. 190 cit. è intervenuta sul versante della prevenzione amministrativa, togliendo così alla politica criminale il ruolo di arma principale con cui affrontare l'emergenza corruzione in Italia».

<sup>129</sup> Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n. 33 (in G.U., 5 aprile 2013 n. 80) - *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*. Come illustrato da D.U. Galetta, *Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013*, in *Federalismi.it*, 2 marzo 2016, 4, «nel decreto Brunetta convivono due obiettivi: la trasparenza mira, da un lato, a garantire l'efficienza della pubblica amministrazione per il tramite della trasparenza sulle performance dell'amministrazione e dei servizi pubblici; e, dall'altro, essa mira a prevenire la corruzione, attraverso la trasparenza dei procedimenti e degli assetti organizzativi. È invece dichiaratamente su questa seconda linea direttrice che si colloca il successivo Decreto Legislativo n. 33/2013 che ha come obiettivo specifico – in base alla legge delega n. 190/2012 – quello di prevenire e reprimere l'illegalità nella PA». In argomento si vedano anche A. Bonomo, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. Fed.*, n. 3-4/2013, 725 ss.; B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, Rimini, 2013; M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit.; G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit.; D.U. Galetta, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2016, 1019 ss.; M. D'Arienzo, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proces. amm.*, 2015, 123 ss.; S. Vaccari, *Il difficile bilanciamento tra favor per la trasparenza e (necessaria) tutela della riservatezza*, in *Dir. econ.*, 1/2015, 151 ss.; F. Fracchia, *L'impatto delle misure anticorruzione e della trasparenza sull'organizzazione amministrativa*, in *Dir. econ.*, 3/2015, 483 ss.; B. Ponti, *La trasparenza amministrativa come fattore abilitante della cittadinanza amministrativa*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, 215 ss.; G. Mattioli, *La nuova disciplina della trasparenza e le società pubbliche. Alcuni spunti di riflessione critica*, in *Dir. econ.*, 2/2017, 459 ss.

mente adempiuto agli obblighi di pubblicazione previsti<sup>130</sup>, il c.d. decreto trasparenza proseguì nel solco tracciato. Innanzitutto in apertura viene ripresa l'enunciazione di principio già formulata dal decreto Brunetta e per la quale «[l]a trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>131</sup>. Nell'impianto del d.lgs. 33 l'accessibilità *totale* era attuata tramite la persistente previsione dell'obbligo di pubblicazione nell'internet delle informazioni e dei dati relativi all'attività amministrativa<sup>132</sup>. Correlativamente all'obbligo delle PA si ponevano due differenti diritti in capo a «chiunque»: l'uno, più intuitivo, consistente nell'«accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione»<sup>133</sup> avendo il «diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli»<sup>134</sup> nei limiti stabili dalla legge; l'altro, invece, era rappresentato dal «diritto di chiunque di richiedere i [documenti, informazioni o dati oggetto di pubblicazione obbligatoria], nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione»<sup>135</sup>: era nato l'accesso civico.

Notevole risulta essere la portata innovativa celata dietro il «chiunque» in grado di far valere tale diritto, in particolare se si considera che il diritto di acces-

---

<sup>130</sup> Sul punto si faccia riferimento al rapporto elaborato dal CIVIT, ora ANAC, *Rapporto sulla trasparenza negli enti pubblici nazionali* del 2012 (consultabile in <https://goo.gl/gZZmhM>). Il rapporto, il quale «presenta[va] lo stato dell'arte del sistema della trasparenza negli enti pubblici nazionali, di diverse categorie, tenuti all'applicazione della disciplina del decreto legislativo n. 150 del 2009 [ed] elaborato sulla base della rilevazione svolta dagli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV)» (4), evidenziava come «il processo di adeguamento al principio della trasparenza [fosse] iniziato [...] ma [fosse] ancora necessario molto lavoro sia per assicurare il rispetto delle norme in materia di trasparenza, sia per garantire un buon livello qualitativo delle informazioni offerte al pubblico. Dal punto di vista della *compliance*, la media è poco superiore al cinquanta per cento, ma il quadro è molto differenziato, con notevoli oscillazioni e un livello di applicazione delle norme che non arriva mai oltre l'ottanta per cento» (7).

<sup>131</sup> Art. 1 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013 versione in G.U. I commi 2 e 3 invece recitavano e recitano tuttora: «2. La trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. 3. Le disposizioni del presente decreto, nonché le norme di attuazione adottate ai sensi dell'articolo 48, integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione».

<sup>132</sup> Cfr. art. 2 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come in G.U. Come ricorda M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 595, il legislatore in tal modo «ribadiva che il mezzo prescelto per promuovere la trasparenza era la pubblicazione via internet legislativamente imposta».

<sup>133</sup> Sempre art. 2 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013.

<sup>134</sup> Art. 3 d.lgs. n. 33 del 2013 come in G.U.

<sup>135</sup> Art. 5 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013.

so documentale previsto dalla legge sul procedimento è azionabile soltanto dal singolo individuo portatore di un interesse qualificato. Il motivo di questo cambiamento risiede nel voler controllare diffusamente l'operato dell'amministrazione<sup>136</sup>, dando così una più forte declinazione al principio di trasparenza<sup>137</sup>. In realtà tale innovazione risulta essere ridimensionata dall'impostazione procrastinatrice seguita dal legislatore del decreto trasparenza. Il d.lgs. n. 33 del 2013, infatti, stabilendo *ex lege* le uniche e tassative ipotesi nelle quali le amministrazioni sono obbligate a pubblicare le informazioni sul proprio portale, altro non fa che circoscrivere, restringendolo, l'ambito di azionabilità del diritto di accesso civico. Se, dunque, a prima vista il legislatore aveva dotato (sulla carta) ogni individuo di un forte potere di controllo sull'amministrazione in vista della prevenzione ai fenomeni corruttivi, per come è stato disciplinato l'accesso civico risulta esservi stata una inversione tra il mezzo adoperato – l'accesso civico – e il fine da raggiungere – la trasparenza<sup>138</sup>. Ma non solo: da questo impianto risulta essere forviante il riferimento alla «accessibilità totale», dato che l'accessibilità – e dunque l'esercizio del diritto di accesso civico – risulta essere possibile solo all'interno dei precisi confini tracciati dal legislatore con le previsioni di quali informazioni rendere obbligatoriamente pubblicabili sui siti internet delle amministrazioni e quali, invece, no.

Dunque, ciò che il d.lgs. n. 33 del 2013 ha delineato, prevedendo l'accesso civico, è la creazione di un diritto generale (in teoria) incondizionato<sup>139</sup>, al pun-

<sup>136</sup> «[C]on il *nomen* di “diritto di accesso civico”, è stata introdotta un'inedita azione popolare correttiva finalizzata a garantire, entro il limite degli obblighi di pubblicazione sanciti dalla legge, un controllo diffuso sull'amministrazione ed a contrastarne la relativa inerzia», V. Torano, *Il diritto di accesso civico come azione popolare*, cit., 797. Lo stesso autore ricorda, altresì, che «l'azione di accesso civico dà vita ad un'ipotesi, del tutto residuale e recessiva, di giurisdizione amministrativa oggettiva, perché tutela un interesse pubblico in assenza di fatti dannosi che pregiudichino la posizione del singolo», *ibidem*, 802-803.

<sup>137</sup> Così anche F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *federalismi.it*, n. 8/2013, 5: «tra le finalità da soddisfare attraverso il pieno dispiegarsi del principio di trasparenza viene in rilievo quella del contrasto di tipo preventivo alla corruzione e, in generale, ai fenomeni di *maladministration*. La trasparenza, invero, intesa quale possibilità per tutti i cittadini di avere accesso diretto all'intero patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni, costituisce un mezzo fondamentale di prevenzione della corruzione, imponendo una rendicontazione dell'azione pubblica nei confronti degli *stakeholders*, agevolando sistemi di *accountability* e limitando il rischio che si annidino situazioni di illiceità in settori delicati dell'agire amministrativo».

<sup>138</sup> Come sottolinea M. Savino, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, cit., 683, «[a]ltrove i *freedom of information acts* (Foia) danno a chiunque il diritto di “rovistare” nelle carte nell'amministrazione (e non solo lì dove il legislatore consente), con l'effetto, tra l'altro, di indurre le amministrazioni a pubblicare spontaneamente ciò che è oggetto di ricorrenti richieste di accesso. Qui, invece, è il legislatore che seleziona gli interessi (conoscitivi) rilevanti, li “oggettivizza” in obblighi che impone alle amministrazioni e, per rimediare al diffuso inadempimento, concede al cittadino un diritto di accesso “civico” diretto a indurre l'amministrazione ad adempiere».

<sup>139</sup> Così M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, op. cit., 801: «il diritto all'informazione si radica, così, direttamente in capo alla persona, a prescindere dal suo coinvolgimento nel procedimento amministrativo e delle ragioni del suo interesse conoscitivo. Nessuna restrizione soggettiva è ammessa neppure in base alla nazionalità».

to che non è neppure necessaria la motivazione del suo esercizio<sup>140</sup>, ma fortemente condizionato sul piano concreto dall'individuazione precisa delle informazioni da pubblicare, a loro volta frutto del temperamento dell'obbligo di pubblicazione con gli altri principi costituzionali<sup>141</sup>. Soltanto in tali ipotesi è possibile fare valere il diritto di accesso civico, ferma restando la discrezionalità delle pa di pubblicare ulteriori ipotesi non espressamente contemplate *ex lege*<sup>142</sup>. Inoltre, come è stato evidenziato dalla dottrina, in tal modo il decreto trasparenza ha invertito il rapporto fra la regola e la sua eccezione, rappresentando l'accessibilità un'ipotesi eccezionale rispetto al principio generale di riservatezza esterna ai confini degli obblighi di pubblicazione<sup>143</sup>.

Da quanto sopra descritto risultava evidente la distanza fra l'accesso civico delineato dal d.lgs. n. 33 del 2013 e il modello di leggi sull'informazione (*Freedom of Information Act* – FOIA) generalmente in vigore in altri ordinamenti, primo fra tutti quello americano – sebbene parte della dottrina fosse conscia del fatto che i due modelli non fossero sovrapponibili<sup>144</sup>. E questo è quello che accade fintanto che con il d.lgs. n. 97 del 2016<sup>145</sup>, decreto correttivo del d.lgs. n. 33

---

<sup>140</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 come da G.U.: «La richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione [...], che si pronuncia sulla stessa»

<sup>141</sup> Cfr. art. 1 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013 in G.U., per il quale la trasparenza viene attuata «nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali».

<sup>142</sup> Cfr. art. 4 co. 3 d.lgs. n. 33 del 2013 in G.U.: «[I]e pubbliche amministrazioni possono disporre la pubblicazione nel proprio sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del presente decreto o sulla base di specifica previsione di legge o regolamento, fermi restando i limiti e le condizioni espressamente previsti da disposizioni di legge, procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti». «Si tratta, dunque, di una mera facoltà, cui non corrisponde alcun diritto di accesso (se non di chi, in base alla legge n. 241 del 1990, possa vantare un interesse "diretto, concreto e attuale" in quanto parte di un procedimento)», M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, op. cit., 802.

<sup>143</sup> «[N]el testo unico, il rapporto tra regola ed eccezione è rovesciato. Nei sistemi Foia la riservatezza è una eccezione al principio generale della pubblicità e, dunque, le amministrazioni e le corti sono tenute a darne una interpretazione restrittiva: nei casi dubbi, il principio prevale. Non altrettanto accade nell'ordinamento italiano. Qui, la pubblicità, essendo effettiva (e azionabile) solo se e nei limiti in cui è imposta dalla legge, finisce per operare come una regola di stretto diritto positivo. A dispetto dell'astratto principio di accessibilità totale, la riservatezza resiste, dunque, come regola residuale, pronta a riemergere laddove non viga uno specifico obbligo di pubblicazione e un correlativo diritto di accesso. Un simile approccio è destinato ad alimentare la propensione delle amministrazioni a intendere in modo restrittivo e formalistico le disposizioni sulla trasparenza, in modo da ricavare, negli interstizi tra un obbligo di pubblicazione e l'altro, nuove "zone franche" di opacità», M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, op. cit., 802-803.

<sup>144</sup> Così ad esempio F. Patroni Griffi, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, cit., 7, il quale cita a propria volta B. Ponti, *Il codice della trasparenza amministrativa: non solo riordino, ma ridefinizione complessiva del regime della trasparenza amministrativa* online, in [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it).

<sup>145</sup> Decreto Legislativo 25 maggio 2016 n. 97 (in G.U. 8 giugno 2016 n. 132) - *Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*

del 2013 sulla spinta della più ampia riforma dell'amministrazione grazie alla c.d. legge Madia, venne introdotto il c.d. diritto di accesso civico generalizzato.

Intervenendo sull'impianto del decreto trasparenza di tre anni prima – al punto da modificarne altresì la rubrica<sup>146</sup> – il d.lgs. 97 del 2016 affianca una diversa concezione del diritto di accesso civico a quella di *pungolo* per il buon andamento dell'amministrazione come intesa dal d.lgs. n. 33 del 2013<sup>147</sup>. Nonostante l'intenzione del legislatore del 2016 di avvicinare maggiormente la disciplina italiana al modello dei *Freedom of Information Acts* in vigore in altri ordinamenti<sup>148</sup>, e dunque di creare un istituto differente rispetto al diritto di accesso civico precedente, il decreto del 2016 non distingue questi istituti ma li disciplina sotto lo stesso ombrello concettuale e nella medesima norma<sup>149</sup>.

La novella più recente ha profondamente modificato l'art. 5 del decreto trasparenza, introducendo al capoverso la previsione per cui «chiunque» ha il diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle amministrazioni che non sono già oggetto dell'obbligo di pubblicazione sui siti istituzionali<sup>150</sup>, oltre al diritto

<sup>146</sup> A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97 del 2016, la rubrica del d.lgs. n. 33 del 2013 ora recita *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

<sup>147</sup> Così anche A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico introdotto dalla riforma Madia e i modelli di riferimento*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2016, riprendendo M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, cit.: «[a]lla disciplina contenuta nel Codice della trasparenza vanno riconosciuti due meriti. Il primo merito è quello di aver realizzato un riordino delle disposizioni in tema di obblighi di pubblicazione (un centinaio di disposizioni disperse in oltre venti atti normativi) ed il secondo merito è quello di aver introdotto una più organica disciplina dei meccanismi di *enforcement*, in particolare attraverso la previsione del meccanismo dell'accesso civico, previsto come "pungolo" al corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni».

<sup>148</sup> «Fallito il tentativo di impiantare il germe della trasparenza a colpi di obblighi di pubblicazione – tentativo culminato nell'adozione del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 [...] l'Italia si è allineata al c.d. modello FOIA, largamente prevalente in Europa e in altri ordinamenti liberal-democratici, oltre che nell'Unione europea e in altre organizzazioni internazionali», M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 593-594. Come sottolineato da E. Carloni, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2016, 3, le «leggi sul "Foia" sono ormai correntemente presenti nei paesi europei, anche di recente ingresso nell'Unione: ad esempio, in Portogallo (1993), in Repubblica Ceca (1999), in Estonia (2000), in Polonia (2001), in Romania (2001), in Slovenia (2003), in Irlanda (1998), in altri ancora fino alla recente legislazione spagnola (del dicembre 2013). Una proliferazione e circolazione del modello, dunque, che si realizza soprattutto nel corso dell'ultimo ventennio, con la conseguenza che la presenza di una disciplina di *freedom of information* è oggi la norma nell'ambito dei paesi Ocse (anche in paesi tutt'altro che aperti e trasparenti, va detto anche per non sopravvalutare e sovraccaricare l'istituto)».

<sup>149</sup> In realtà il d.lgs. n. 97 del 2016, per quanto di specifico interesse, ha aggiunto anche gli artt. 5-*bis* e 5-*ter*. Come evidenziato, «[l]a verità è che la scelta legislativa di utilizzare il *nomen iuris* di "accesso civico" per entrambi questi istituti può generare molta confusione, e la soluzione di disciplinarli congiuntamente, all'interno del medesimo articolo di legge, rischia di creare un pasticcio nel pasticcio», G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 1/2017, 6.

<sup>150</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013: «[a]llo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-*bis*».

già previsto di accedere a quelli che sono oggetto di pubblicazione. Con l'intervento del d.lgs. 97 l'accesso non è più confinato all'interno degli obblighi di pubblicazione ma è, appunto, generalizzato: questo aspetto ha indotto la dottrina a definirlo "accesso civico *improprio*"<sup>151</sup> o, meglio, seguendo le *Linee Guida ANAC*, "accesso civico *generalizzato*"<sup>152</sup>.

Come per l'esercizio del diritto di accesso civico, la norma non impone la dimostrazione di un interesse qualificato e non è necessario motivare la richiesta dell'accesso civico generalizzato. Quest'ultimo, tuttavia, si distingue per alcuni aspetti: da un lato, mentre l'oggetto dell'accesso civico è rappresentato da «documenti, informazioni o dati»<sup>153</sup>, l'oggetto di quello generalizzato concerne unicamente «dati e ai documenti»<sup>154</sup>; dall'altro, invece, variano i limiti del loro esercizio.

Come ripercorso, nell'accesso civico è il legislatore a stabilire a monte il suo ambito di applicazione con la scelta di cosa rendere obbligatoriamente pubblicabile. Essendo sottratta a questa logica, la disciplina dell'accesso civico generalizzato prevede che sia l'amministrazione investita della richiesta a dover contempe-

---

<sup>151</sup> Così, *ex multis*, B. Ponti (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Rimini, 2016.

<sup>152</sup> «Alla confusione legislativa si è poi aggiunta quella degli interpreti, e dal pasticcio siamo passati all'alta pasticceria. Definire accesso civico *proprio* quello introdotto originariamente dal decreto 33/13, per garantire l'esecuzione forzata degli obblighi di pubblicazione, e accesso civico *improprio* quello introdotto dal recente decreto 97/16, strumentale al diritto di essere informato del cittadino, non aggiunge molto alla comprensione di due istituti. Anzi. Senza trascurare che, a rigore, accesso civico *proprio* dovrebbe semmai essere definito quello che mira a soddisfare il diritto di ogni cittadino all'informazione (o modello F.O.I.A.), visto che il rimedio alla mancata ottemperanza degli obblighi di pubblicazione consegnato nelle mani dei cittadini dal d.lgs. 33/13, ha ben poco dell'accesso civico. Molto meglio dunque seguire le linee guida Anac, su questo punto, che propongo di denominare "accesso civico" semplice quello strumentale all'ottemperanza degli obblighi di pubblicazione, e "accesso civico generalizzato" quello volto a realizzare il diritto di essere informati dei cittadini. Ma è una soluzione di ripiego, occorre agire a monte, non a valle del problema», G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 8. Sono proprio le Linee Guida dell'ANAC sul FOIA (Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, vale a dire le *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013*), consultabili sul sito dell'Autorità all'indirizzo <https://goo.gl/neSHWV>, a delineare al punto 1 la distinzione fra accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato. La medesima ANAC, con la delibera successiva (n. 1310 del 2016) ha emanato invece le *Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*, consultabili in <https://goo.gl/CLvB5x>. In proposito M. Giorgio, *Trasparenza e pubblicità dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2018, 109 ss.

<sup>153</sup> Cfr. art. 5 co. 1 d.lgs. n. 33 del 2013.

<sup>154</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d.lgs. n. 33 del 2013. Secondo A. Porporato, *Il "nuovo" accesso civico "generalizzato" introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 attuativo della riforma Madia e i modelli di riferimento, in federalismi.it*, n. 12/2017, 9 «a differenza dei documenti e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni che, ad avviso di chi scrive, potrebbero essere immaginati come elementi statici, le informazioni possono essere assimilate ad elementi dinamici in quanto rappresentano il risultato di una necessaria attività di elaborazione di dati già in possesso della pubblica amministrazione e sono suscettibili di mutare nel loro contenuto proprio in conseguenza del mutamento dei dati o di una parte di dati». Critico, invece, G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 4: «[l']oggetto di conoscenza cambia leggermente rispetto all'accesso civico proprio (non sono menzionate le informazioni), ma non è né grave né chiaro cosa ciò comporti, visto che non viene data alcuna definizione legislativa dei possibili oggetti dell'accesso».



rare l'accessibilità con altri interessi pubblici e privati costituzionalmente rilevanti al fine di poter escludere eccezionalmente l'accesso<sup>155</sup>: l'amministrazione interessata possiede così discrezionalità in proposito (potere che deve essere esercitato senza che il richiedente debba motivare la richiesta di accesso<sup>156</sup>), dovendo valutare se l'accesso sia in grado di arrecare, dal punto di vista concreto e probabilistico, un danno a quegli interessi che la legge ha ritenuto meritevoli di tutela<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> Cfr. art. 5-*bis* d.lgs. n. 33 del 2013. In particolare i primi tre commi stabiliscono: «1. L'accesso civico di cui all'articolo 5, comma 2, è rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli interessi pubblici inerenti a: a) la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico; b) la sicurezza nazionale; c) la difesa e le questioni militari; d) le relazioni internazionali; e) la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato; f) la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento; g) il regolare svolgimento di attività ispettive. 2. L'accesso di cui all'articolo 5, comma 2, è altresì rifiutato se il diniego è necessario per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno dei seguenti interessi privati: a) la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia; b) la libertà e la segretezza della corrispondenza; c) gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali. 3. Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990». Secondo E. Carloni, *Se questo è un Foia. Il diritto a conoscere tra modelli e tradimenti*, cit., 9 e 10: «non è solo il numero e l'ampiezza delle eccezioni, ma anche la loro indeterminatezza, non esaustività, a creare un contesto nel quale il diritto a conoscere diviene ad un tempo incerto e facilmente negabile». Critico sul punto invece M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 598 (47). Posto quanto affermato da M.G. Losano, *Introduzione – Dei diritti e dei doveri: anche nella tutela della privacy*, in M. G. Losano (a cura di), *La legge italiana sulla privacy. Un bilancio dei primi cinque anni*, Roma-Bari, 2001, XIII, per il quale la privacy è un «diritto non “sacro”, ma contingente, legato alle esigenze sociali di certi momenti storici», per quanto concerne il rapporto fra riservatezza dei dati personali e accesso generalizzato, a maggior ragione a seguito del Regolamento Ue 2016/679 (il c.d. GDPR, *General Data Protection Regulation*), si vedano a titolo esemplificativo C. Deodato, *La difficile convivenza dell'accesso civico generalizzato (FOIA) con la tutela della privacy: un conflitto insanabile?*, in *giustizia-amministrativa.it* e D.U. Galetta, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de “le vite degli altri”?*, in *federalismi.it*, n. 10/2018.

<sup>156</sup> Il Garante per la protezione dei dati personali ha messo in luce come «[l']assenza di una motivazione da parte del richiedente, nel privare l'amministrazione destinataria delle istanze di ostensione dei necessari elementi di ponderazione in ordine al fine così perseguito, può determinare, alternativamente, una eccessiva rigidità interpretativa, per cui l'amministrazione medesima tenderà a rigettare le richieste depauperando di ogni utilità lo strumento dell'accesso civico, oppure, al contrario, una dilatazione ingiustificata della nozione di trasparenza, per cui verranno trasmessi al richiedente dati e documenti senza alcun ragionevole criterio selettivo», *Parere su uno schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, 3 marzo 2016, 4.1. (reperibile in <https://goo.gl/FpRuoe>). In tal senso anche C. Tommasi, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *federalismi.it*, n. 5/2018, 15: «È evidente, infatti, che per valutare il prevalente interesse alla divulgazione l'amministrazione necessita di conoscere quale sia l'interesse (pubblico) sotteso all'accesso, e non sempre tale indice può desumersi dalla natura del dato o documento richiesto. In questi termini, l'assenza di motivazione della richiesta di accesso rischia di rivelarsi una soluzione negativa per l'istante. Il privato è libero di non motivare la propria istanza, ma la mancata indicazione di un interesse pubblico alla conoscenza potrebbe indurre l'amministrazione a negare l'accesso. A questo punto, dinanzi alla mancata motivazione, l'amministrazione sarebbe autorizzata a presumere un utilizzo deviato dello strumento di accesso, comunque finalizzato a scopi diversi dalla trasparenza».

<sup>157</sup> «La nuova normativa introdotta dal D.lgs. 97/2016 non prevede il *public interest test*, il quale si concretizza in una tecnica di bilanciamento, di comparazione, tra tutela dell'«interesse-limite» e tutela dell'interesse pubblico alla divulgazione e quindi alla conoscenza diffusa del documento. Per meglio dire, nella disciplina nazionale tale bilanciamento tra interesse privato alla riservatezza e interesse pubblico alla conoscenza è già sta-



Ai sensi della modifica del 2016, alla base dell'accesso civico generalizzato vi è una duplice *ratio*: controllare diffusamente l'amministrazione, sia in riferimento all'esercizio delle funzioni istituzionali sia all'impiego delle risorse pubbliche necessarie, e promuovere la partecipazione pubblica<sup>158</sup>. Questi rilievi, differenziando tale diritto dall'accesso documentale e, parzialmente, dall'accesso civico, pongono l'accesso generalizzato in una relazione che le summenzionate *Linee guida ANAC sul FOIA* hanno definito «di profondità» rispetto al diritto di accesso documentale<sup>159</sup> e di «autonomia» rispetto al diritto di accesso civico<sup>160</sup>.

Cercando di riassumere lo sviluppo del diritto di accesso nell'ordimento italiano, sul piano della legge, appare esserci stata una vera e propria evoluzione normativa. Si è cominciato dall'accesso documentale *ex l. n. 241 del 1990*, un diritto di accesso azionabile soltanto da soggetti in grado di provare un interesse qualificato ed esercitabile a fini tipicamente individuali e difensivi – aspetto rimarcato dalla circostanza del divieto dell'esercizio dello stesso a fini di controllo generalizzato. Si è passati per il diritto di accesso civico, non più spettante a una determinata categoria specifica di soggetti bensì a chiunque. Un accesso ribaltato, il cui obiettivo è la diffusione di forme diffuse di controllo sull'azione della pa fondato sul binomio “dovere dell'amministrazione-diritto dell'individuo”, essendo stato previsto che le amministrazioni devono pubblicare *ex lege* tutta una serie di documenti, informazioni e dati e che, in tal modo, divengono oggetto di *accessibilità totale* (che, come esaminato, di *totale* aveva ben poco in conseguenza dell'individuazione a monte da parte del legislatore di cosa pubblicare e cosa non – limi-

---

to effettuato a monte dal legislatore, a condizione che l'interprete riscontri la presenza di un pregiudizio concreto all'interesse-limite nella fattispecie concreta», C. Tommasi, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, cit., 14.

<sup>158</sup> Cfr. art. 5 co. 2 d. lgs. n. 33 del 2013. In riferimento alla partecipazione specificamente si veda A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, cit.

<sup>159</sup> «Dunque, l'accesso agli atti di cui alla l. 241/90 continua certamente a sussistere, ma parallelamente all'accesso civico (generalizzato e non), operando sulla base di norme e presupposti diversi. Tenere ben distinte le due fattispecie è essenziale per calibrare i diversi interessi in gioco allorché si renda necessario un bilanciamento caso per caso tra tali interessi. Tale bilanciamento è, infatti, ben diverso nel caso dell'accesso 241 dove la tutela può consentire un accesso più in profondità a dati pertinenti e nel caso dell'accesso generalizzato, dove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire un accesso meno in profondità (se del caso, in relazione all'operatività dei limiti) ma più esteso, avendo presente che l'accesso in questo caso comporta, di fatto, una larga conoscibilità (e diffusione) di dati, documenti e informazioni», *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013*, cit., 2.3. Come affermato da E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, cit., 607, «[l']accesso ai documenti e l'accesso generalizzato si pongono uno di fianco all'altro, ma sulla base di norme e presupposti differenti, come diverse sono le finalità che li guidano: differenza che è chiara già solo ponendo a confronto le prospettive della partecipazione democratica e del controllo diffuso, che sono dietro il nuovo accesso civico, ed il divieto di controllo generalizzato e lo stretto rapporto con l'essere “interessato”, che fondano l'attuale impianto del diritto di accesso ai documenti amministrativi».

<sup>160</sup> Cfr. *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013*, cit., 2.2.

tando dunque la finalità di controllo sulla pa nonostante la mancanza di obbligo di motivare). Infine, avvicinandosi al modello dei vari FOIA delle altre esperienze straniere, si è giunti al diritto di accesso civico generalizzato. Una pretesa individuale tutelata giuridicamente all'ottenimento, che non richiede una espresa motivazione, finalizzata all'ottenimento di dati e documenti detenuti dall'amministrazione, anche quelli non ricompresi nell'obbligo di pubblicazione. In tal modo risulta evidente anche l'evoluzione della *ratio*: alla finalità precedente si è aggiunta quella della partecipazione pubblica all'attività amministrativa, grazie al superamento della trasparenza proattiva a favore del modello reattivo<sup>161</sup>.

Questo percorso normativo, influenzato dall'aumento di sensibilità dell'opinione pubblica e della cittadinanza verso il tema della trasparenza, ha iniziato a dare i primi risultati se si confrontano i dati del *Global Right to Information Rating*: «[i]n seguito all'entrata in vigore del D.lgs. 97/2016, l'Italia è passata dall'essere tra i dieci Paesi peggiori in tema di accessibilità alla 55esima posizione»<sup>162</sup>. Sebbene la classifica veda il nostro Paese lontano dalla vetta, bisogna essere consci che questo rappresenta un punto di partenza e non, si spera, un punto di arrivo.

## 7. Conclusioni per un possibile raffronto

Nella consapevolezza della presenza di fattori ulteriori all'ordinamento giuridico in grado di incidere sul processo di confronto, dalla comparazione fra il drit-

<sup>161</sup> Così il Consiglio di Stato, Sez. Cons., 18 febbraio 2016, parere n. 343/2016 (c.d. Parere sul decreto trasparenza), *Considerato*, 11.2: «il decreto [d.lgs. n. 97 del 2016] aggiunge alla preesistente trasparenza di tipo “proattivo”, ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti web di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge (d.lgs. 33/2013), una trasparenza di tipo “reattivo”, cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati. Il passaggio dal bisogno di conoscere al diritto di conoscere (*from need to right to know*, nella definizione inglese *F.O.I.A.*) rappresenta per l'ordinamento nazionale una sorta di rivoluzione copernicana» (consultabile in <https://goo.gl/ecYMYb>).

<sup>162</sup> Così C. Tommasi, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, cit., 17 (63). In realtà, nel 2019 l'Italia ha perso qualche posizione, piazzandosi al 63esimo posto, a cavallo fra Ungheria e Rwanda (cfr. <https://www.rti-rating.org/country-data/>). «The Right to Information Rating is a programme founded by Access Info Europe (AIE)[a human rights organisation dedicated to promoting and protecting the right of access to information in Europe as a tool for defending civil liberties and human rights, for facilitating public participation in decision-making and for holding governments accountable] and the Centre for Law and Democracy (CLD)[a non-profit corporation based in Halifax, Nova Scotia, Canada. CLD works to promote, protect and develop those human rights which serve as the foundation for or underpin democracy, including the right to information (RTI), but also the right to freedom of expression and the right to free assembly]. The central idea behind the RTI Rating is to provide RTI advocates, reformers, legislators and others with a reliable tool for comparatively assessing the overall strength of a legal framework for RTI. The Rating also indicates the strengths and weaknesses of the legal framework and provides a handy means for pinpointing areas in need of improvement», dal sito ufficiale di *Global Right to Information Rating* (GRIR) (consultabile in <http://www.rti-rating.org/about/>). Il *rating* consiste in una classifica che arriva fino a 150 punti, composta da vari indici: Right of Access, Scope, Requesting procedures, Exceptions, Appeals, Sanctions, Promotional measures.

to all'informazione in Italia e in Estonia emergono alcuni tratti interessanti che si riflettono sulla situazione attuale dello stato della digitalizzazione nei due Paesi.

*In primis* il diritto all'informazione trova un esplicito ed espresso riconoscimento sul piano costituzionale unicamente nel Paese baltico. Questo aspetto ha influito sulla generale concezione e attribuzione di importanza all'informazione in quanto tale, *kingping* dei processi digitali. Anche per questa ragione, *in secundis*, contrariamente all'esperienza estone, il diritto all'informazione nell'ordinamento italiano ha subito un'evoluzione concettuale significativa: nato sul piano legislativo quale diritto individuale difensivo, esso si è piano piano affinato per divenire un diritto generale mirato principalmente al controllo sull'amministrazione e alla partecipazione della cittadinanza all'attività amministrativa. Infine nell'ordinamento estone la logica desumibile è ribaltata rispetto a quella italiana: il fine principale non è tanto controllare l'amministrazione, quanto consentire il riuso dell'informazione pubblica – riuso che, come visto, nell'ordinamento di Tallinn è innalzato a diritto soggettivo del singolo cittadino. In Italia, invece, è predominante la logica di controllo dell'operato della pa a cui, quasi marginalmente, si affianca il concetto di riuso dell'informazione pubblica e di *open by default* di dati e informazioni in possesso dell'amministrazione previsto dal CAD in attuazione della disciplina europea<sup>163</sup>.

È dunque evidente nel sistema giuridico estone un'ottica di sviluppo e funzionalità tale da portare in secondo piano il controllo sull'amministrazione. All'opposto si pone l'esperienza italiana dove non vi è un espresso diritto all'informazione poiché il legislatore si è sempre ispirato al principio di trasparenza: anziché sul fine – il diritto all'informazione – l'ordinamento italiano si concentra sul

---

<sup>163</sup> Cfr. art. 52 co. 2 d.lgs. n. 82 del 2005: «I dati e i documenti che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, pubblicano, con qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 1, comma 1, lettere l-bis) e l-ter), del presente Codice, ad eccezione dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali». Relativamente al riutilizzo dei dati nel settore pubblico si veda anche il d.lgs. n. 102 del 2015, attuativo della direttiva 2013/37/UE, cit., che ha modificato il d.lgs. n. 36 del 2006 attuativo della precedente direttiva 2003/98/CE. Proprio il d.lgs. n. 36 del 2006 s.m.i. stabilisce che «[l]e pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico provvedono affinché i documenti cui si applica il presente decreto legislativo siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali secondo le modalità [...]» (art. 1 co. 2) e che «[c]on riferimento a dati pubblici non ancora resi disponibili, i soggetti che intendono riutilizzare dati delle pubbliche amministrazioni o degli organismi di diritto pubblico presentano apposita richiesta secondo le modalità stabilite dal titolare del dato con proprio provvedimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni» (art. 5 co. 2). Sul punto si rimanda, *ex multis*, a D. Marongiu, *I dati aperti come strumento di partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. Civitarese Mateucci, L. Torchia (a cura di), *La tecnificazione*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, 2016, 77ss.; F. Gaspari, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Torino, 2016; F. Minazzi, *Il principio dell'“Open data by default” nel Codice dell'amministrazione digitale: profili interpretativi e questioni metodologiche*, in *federalismi.it*, 2013; M. Alovio, *Criticità Privacy nel riutilizzo dei dati pubblici*, in *Inf. dir.*, 2011, 45 ss.; G. Rizzo, F. Morando, J.C. De Martin, *Open data: la piattaforma di dati per il Linked Data*, in *Inf. dir.*, 2011, 493 ss.

mezzo – la trasparenza<sup>164</sup>. Proprio per questa ragione risulta più arduo in Italia rispetto all'Estonia attuare importanti progetti digitali in grado di influire positivamente sulla prestazione di servizi amministrativi e, in generale, sulla pubblica amministrazione nel complesso.

È la collocazione, centrale, di diritto all'informazione all'interno dell'ordinamento giuridico estone che ha permesso al Parlamento di Tallinn di elaborare, sviluppare e gestire innovativi progetti digitali, quali *X-Tee* o *e-Residency*<sup>165</sup>.

<sup>164</sup> Infatti, come evidenziato da G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 878, «[p]er essere esatti, la trasparenza è una *tecnica* che serve a garantire il diritto di essere informati: i due concetti stanno, tra loro, in un rapporto di mezzo a fine. La trasparenza è forse “il migliore disinfettante in democrazia”, secondo l'icastica definizione del giudice Louis Brandeis; ma resta, in ogni caso, uno strumento del diritto di essere informati, un mezzo di partecipazione alla vita pubblica e di controllo sul potere, e non diviene mai un *fine in sé*, a cui l'ordinamento tende in quanto tale».

<sup>165</sup> *X-Tee* (dall'estone *tee*, “strada” – più noto a livello internazionale come X-Road) è un progetto digitale estone, sviluppato a partire dal 2001 dal Governo in sincronia con le maggiori compagnie digitali del Paese, finalizzato a consentire lo scambio di dati e informazioni fra pa-pa, fra pa-privati e, in taluni casi, anche fra privati. *X-Tee* consiste in una infrastruttura digitale, una rete, una piattaforma di condivisione, che mette in connessione tutti le basi di dati e i *servers* delle pubbliche amministrazioni garantendo l'interoperabilità e il *data sharing* in tutto il settore pubblico. Ciascuna amministrazione elabora e conserva i dati che riceve e li rende condivisibili a quelle amministrazioni autorizzate per la ricezione degli stessi, garantendo la loro qualità. Proprio la circostanza che è l'amministrazione a produrre i dati elide la verifica dell'attendibilità dei dati e delle informazioni medesime (il concetto è stato adottato dall'Italia per la creazione di SPID, il Sistema pubblico di identità digitale, la cui strategia scelta è stata quella di affidare a precisi e predeterminati soggetti terzi, i c.d. soggetti certificatori, il compito di identificare una volta per tutte e con la massima certezza l'identità reale di ciascun soggetto richiedente l'identità digitale). In tal modo, alla nascita di un bambino l'ospedale registra i dati di questi nel sistema sanitario per poi trasmetterli al registro della popolazione residente. Un esempio simile può essere fatto per il sistema impositivo. La circostanza per cui i dati e le informazioni sono raccolte ed elaborate da ciascuna amministrazione conferisce a *X-Tee* una struttura decentralizzata, la quale garantisce funzionalità, resistenza e sicurezza: il rogo della biblioteca di Alessandria d'Egitto nel primo secolo a.C., emblema di un sistema centralizzato (in quanto essa era il solo luogo fisico nel quale si trovavano i manoscritti e i papiri) rende evidente la debolezza di questo tipo di sistema. Sul sito ufficiale dell'Autorità estone del sistema informativo è possibile reperire numerosi dati e informazioni relative al progetto *X-Tee*: <https://www.ria.ee/en/x-road.html>. All'indirizzo <https://www.ria.ee/x-tee/fact/#eng> è invece possibile consultare in tempo reale le statistiche relative a questo progetto. La funzionalità del progetto *X-Tee*, che può essere considerato a tutti gli effetti il progetto principale di tutto il processo di digitalizzazione estone, risiede anche nel fatto di essere disciplinato sul piano regolamentare (Regolamento del Governo della Repubblica di Estonia n. 105 del 23 settembre 2016, *Il piano di scambio del sistema informativo*; Direttiva n. 1.1-2/16-090 del 2 giugno 2016 del Direttore Generale dell'Autorità del Sistema Informativo, *Requisiti per i servizi fiduciari del piano di scambio di informazioni del sistema informativo*; Direttiva n. 1-2/15-105 del 10 dicembre 2015 del Direttore Generale dell'Autorità del Sistema Informativo, *Termini e condizioni dell'ambiente di scambio di informazioni del sistema informativo*), pur basandosi sulla *Legge sull'informazione pubblica*. Il progetto *e-Residency*, invece, consente a coloro i quali non sono “fisicamente” residenti in Estonia di diventarlo “digitalmente” con la possibilità di usufruire delle infrastrutture e dei servizi digitali estoni esattamente come se si fosse residente “*in loco*”. Relativamente a quest'ultimo progetto di veda T. Kotka, C.I. Vargas Alvarez del Castillo, K. Korjus, *Estonian e-Residency: Redefining the Nation-State in the Digital Era*, in *University of Oxford, Working Paper Series n. 3*, Settembre 2015; e in italiano L.G. Sciannella, *L'Estonian e-Residency: verso uno Stato sempre più “cross-border?”*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1/2018, 20 ss. Più in generale sulla digitalizzazione del settore pubblico in Estonia si vedano S. Mäeltsemees, Ü. Madise, P. Vinkel, *Dimensions of Administrative Culture in Estonia*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 17, 2, 129-142; E. Karo, W. Drechsler, R. Kattel, C. Stillings, *Introduction to the Special Issue: Public Administration, Technology and Innovation*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13, 1/2012 4-9; C. Rochet, J. Peignot, A. Peneranda, *Digitalizing*

Da questa evoluzione concettuale all'interno dell'ordinamento italiano è possibile cogliere una crescente importanza del diritto all'informazione, la cui premessa è stata in posta con il diritto di accesso come declinato nelle ultime previsioni legislative<sup>166</sup>, evolutosi prima in trasparenza e poi, da ultimo, in partecipazione<sup>167</sup>. E questa centralità<sup>168</sup> guarda verso il nuovo paradigma dell'*Open Government*<sup>169</sup> proprio grazie all'utilità dei dati e delle informazioni<sup>170</sup>.

---

*the Public Organization: Information System Architecture as a Key Competency to Foster Innovation Capabilities in Public Administration*, in *Halduskultuur - Administrative Culture*, 13, 1/2012, 49-66.

<sup>166</sup> Così anche G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 889, il quale, citando Massimo Severo Giannini, scrive che «[i]l diritto d'accesso va dunque concepito come “un capitolo applicato del diritto dell'informazione”, e non solo quale precipitato dei principi di imparzialità e buon andamento». Tuttavia lo stesso autore precisa che «[a]nche qualora si voglia definire l'accesso civico come “diritto individuale all'informazione amministrativa”, esso andrà tutelato come diritto fondamentale solo entro i limiti delle finalità ad esso proprie, ossia la conoscenza di dati che riguardano le PA, dal momento che è stato riconosciuto ai cittadini per consentire ad essi di esercitare un controllo sulle PA e partecipare consapevolmente alle decisioni pubbliche, e non per conoscere informazioni riguardanti i privati», G. Gardini, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, cit., 17.

<sup>167</sup> Come sottolinea parte della dottrina, «[a]ttraverso “i nuovi accessi”, che potrebbero perciò esprimere la dimensione sovraindividuale del diritto di informazione, si dà effettività al principio di partecipazione [...]», A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, cit., 603-604. Il legame fra il principio di trasparenza e quello di partecipazione era già stato sottolineato precedentemente, *ex multis*, da Corasaniti. Questi aveva affermato che «[s]ebbene il principio non sia richiamato espressamente nella Costituzione, la “trasparenza” nei rapporti tra cittadini e imprese, e tra cittadini o imprese e poteri pubblici, costituisce certamente un'esigenza nella quale si realizza il principio democratico della partecipazione (art. 3 Cost.), consentendo anche di verificare in concreto l'organizzazione, i metodi, le forme concrete dell'azione amministrativa, e di valutarne, di conseguenza, l'opportunità, la coerenza e la corrispondenza ai canoni costituzionali di buon andamento e di imparzialità (art. 97 Cost.)», G. Corasaniti, *Diritto e deontologia dell'informazione*, Padova, 2006, 18.

<sup>168</sup> È celebre l'espressione di Norberto Bobbio di democrazia come *governo del potere pubblico in pubblico*: «Con un apparente bisticcio si può definire il governo della democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico. Il bisticcio è solo apparente perché “pubblico” ha due significati secondoché venga contrapposto a “privato”, come nella classica distinzione tra *ius publicum* e *ius privatum*, trasmessaci dai turisti romani, oppure a “segreto”, nel qual caso ha il significato di non appartenente alla “cosa pubblica” o allo “stato”, ma di “manifesto”, palese, per l'appunto “visibile”», N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 86. Sulla figura di Bobbio si veda M. Losano, *Norberto Bobbio. Una biografia culturale*, Roma, 2018.

<sup>169</sup> «L'espressione “open government” è traducibile con la locuzione “governo aperto”. In prima approssimazione, con questa formula si fa riferimento all'idea che il potere debba essere esercitato anzitutto in maniera “aperta” nei confronti dei cittadini, e quindi debba essere trasparente. In un secondo senso, che esso debba essere “aperto” agli apporti che dai cittadini stessi possono essere offerti, e quindi lasciare spazio alla partecipazione e alla cooperazione», F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Agg., 2015, 270. D'altronde, come sostenuto da importante dottrina, «il FOIA è la premessa giuridica necessaria per creare le condizioni di *open government*», M. Savino, *Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo*, cit., 602. Sull'argomento si vedano anche E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, 2014 e L. Sartori, *Open government: what else?*, in *Ist. fed.*, n. 3-4/2013, 753 ss.

<sup>170</sup> Come sostenuto da parte della dottrina, «nel custodire informazioni e dati, l'amministrazione agisce nell'interesse di terzi, ossia dei cittadini, i quali rappresentano in ultima analisi i veri titolari del “bene” informazione. Le informazioni, infatti, possono essere apprezzate anche come “beni della vita” che soddisfano interessi meritevoli di tutela (eventualmente patrimoniali) dell'individuo, oltre che come oggetti di conoscenza su cui si esercita la libertà di informazione in senso riflessivo o passivo del cittadino. [...] [P]oco importa l'etichetta formale che si attribuisce alle informazioni, ciò che conta ai fini del ragionamento è che esse vengano viste come

L'*Open-Gov*, che deriva dall'*e-Government* e ne rappresenta un ammodernamento grazie alle ICT<sup>171</sup>, ha come *pivot* l'informazione (e il dato) nella sua piena accessibilità: gli *open data*. Fino ad ora considerati «una grande risorsa [...] in gran parte inespressa»<sup>172</sup>, soprattutto nei rapporti fra l'amministrazione italiana e i cittadini, nonchè oggetto di «isolamento e opacità»<sup>173</sup>, gli *open data* si stanno dimostrando uno strumento indispensabile per consentire il raggiungimento di tutti i principi a cui mirano i diritti di accesso civico e civico generalizzato, vale a dire il controllo sull'operato della pa, la partecipazione dei cittadini e, dunque, la collaborazione<sup>174</sup>. Avendo il legislatore colto il potenziale degli *open data*, essi sono stati posti al centro dell'azione dell'ANAC e, soprattutto, di AGID<sup>175</sup> e del Team per la trasformazione digitale<sup>176</sup>: fra i molteplici esempi per un loro utilizzo basti accennare al *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione*

---

beni tutelati dall'ordinamento, in grado di soddisfare le esigenze umane, capaci di recare utilità all'uomo», G. Gardini, *Il codice della trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, cit., 879-880.

<sup>171</sup> «[L]'E-government, del quale l'Open Government può essere ritenuto un'evoluzione: per E-Government si intende la politica che ha caratterizzato, negli anni 90, il processo di adozione da parte dell'amministrazione delle ICT. Esso si è sostanziato in un mutamento di carattere organizzativo, realizzato mediante la digitalizzazione della gestione dei documenti e dei procedimenti, con il triplice fine di migliorare la qualità e la rapidità dei servizi e di diminuire i costi dell'amministrazione, nonché di favorire la comunicazione e la partecipazione tra cittadini e amministrazione. Si è messo in rilievo come l'uso delle tecnologie in questa fase sia stato limitato o si sia ridotto al massimo a trasporre in forma elettronica servizi cartacei, ma senza rivoluzionare i processi organizzativi, e sia stato effettuato un uso molto limitato della rete, limitatamente alla sola pubblicazione in bacheca di informazioni. La fase dell'e-government è stata per tali ragioni ritenuta molto deludente. Nel frattempo l'evoluzione della tecnologia ha non solo e non tanto favorito l'utilizzazione delle ICT da parte di cittadini e amministrazione, e quindi lo svolgimento di determinate attività in modalità informatica, ma, in maniera sempre più rilevante, ha permesso la creazione di comunità on-line, anzitutto a livello locale, sia attraverso iniziative dal basso che con il veicolo delle amministrazioni, e ciò ha permesso la condivisione di informazioni e nuove forme di comunicazione. L'evoluzione dell'e-government si è quindi legata all'evoluzione delle tecnologie, con l'avvento dell'interazione, che ha definito il web 2.0 e decretato il successo dei social network, nonché con l'affermazione della filosofia e delle prime esperienze di open source», F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 272.

<sup>172</sup> M.C. De Vivo, Al. Polzonetti, P. Tapanelli, *Open Data, Business Intelligence e Governance nella Pubblica Amministrazione*, in *Inf. Dir.*, n. 1-2/2011, 241

<sup>173</sup> Cfr. F. Di Mascio, *Miti e realtà degli open data all'italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2017, 405-406, il quale pone in evidenza altresì che «[l]'accompagnamento dei processi di riforma associati agli open data è, infatti, un aspetto che ha goduto finora di scarsa attenzione».

<sup>174</sup> Così anche F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 275: «[l]e tre parole chiave che riassumono la filosofia dell'Open Government sono *trasparenza, partecipazione, collaborazione*».

<sup>175</sup> L'AGID, acronimo di Agenzia per l'Italia Digitale, è una agenzia, istituita ex art. 19 d.l. n. 83 del 2012 e sottoposta al controllo e alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri o di un Ministro delegato, il cui obiettivo è realizzare l'Agenda digitale italiana in attuazione dell'Agenda digitale europea (quest'ultima Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2010)245, in <https://goo.gl/Y7xB6b>). Il sito ufficiale dell'agenzia è <https://www.agid.gov.it/>, e ivi è possibile reperire numerose informazioni utili relative ad AGID e all'amministrazione digitale in generale. Relativamente al rapporto fra l'Agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione si veda, nello specifico, F. Gaspari, *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit.

<sup>176</sup> Il Team per la trasformazione digitale è una struttura commissariale guidata da Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale – che attualmente è Luca Attias e in precedenza era Diego Piacentini – ai sensi del d.P.C.M. 16 settembre 2016 (consultabile in <https://goo.gl/JpBsep>).



ne 2019-2021 di AGID (detto più brevemente *Piano triennale*), il quale « indica le linee di azione per promuovere la trasformazione digitale del settore pubblico e del Paese»<sup>177</sup>. Il Piano disciplina le linee operative di sviluppo dell'informatica pubblica, il modello strategico di evoluzione del sistema informativo dell'amministrazione, nonché gli investimenti ICT del settore pubblico in accordo con le linee guida europee e dell'esecutivo. O basti accennare ai vari portali di dati aperti della pubblica amministrazione quale <https://www.dati.gov.it/><sup>178</sup>, o al *Data & Analytics Framework*, progetto sviluppato dal Team per la trasformazione digitale il cui obiettivo è «migliorare e semplificare l'interoperabilità e lo scambio dei dati pubblici tra PA, standardizzare e promuovere la diffusione degli Open Data, ottimizzare i processi di analisi dati e generazione di sapere»<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Così come riportato nel sito ufficiale del *Piano triennale* (<https://pianotriennale-ict.italia.it/>). Il *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021* è consultabile in <https://bit.ly/30tXO7w>.

<sup>178</sup> Come riportato sul sito stesso, [dati.gov.it](https://www.dati.gov.it/) è un portale gestito da AGID e da FormezPA, che costituisce «il catalogo nazionale dei metadati relativi ai dati rilasciati in formato aperto dalle pubbliche amministrazioni italiane». Portali simili esistono anche in alcune realtà regionali e locali: relativamente al Piemonte, una delle Regioni all'avanguardia sul tema, possono essere menzionati <http://www.dati.piemonte.it/> e <http://aperto.comune.torino.it/>.

<sup>179</sup> Così il sito del Team per la trasformazione digitale (cfr. <https://goo.gl/VWvrDa>). Il *Data & Analytics Framework* (DAF) è previsto, seppur con un nome differente, dal d.lgs. n. 82 del 2005: il correttivo del 2017 infatti ha inserito l'art. 50-ter, rubricato *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*, ai sensi del quale «1. La Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la sperimentazione di una Piattaforma Digitale Nazionale Dati finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto, per finalità istituzionali, dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché alla condivisione dei dati tra i soggetti che hanno diritto ad accedervi ai fini della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente. 2. In sede di prima applicazione, la sperimentazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati è affidata al Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale non oltre il 31 dicembre 2018. 3. Ai fini dello svolgimento delle funzioni di cui al comma 2, il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale provvede, nel rispetto dei limiti, delle condizioni e delle modalità stabilite dal Garante per la protezione dei dati personali e dal decreto di cui al comma 4, ad acquisire i dati detenuti dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, organizzarli e conservarli, nel rispetto delle norme tecniche e delle metodologie idonee a garantire la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni stabilite da AgID nelle Linee guida. I soggetti che detengono i dati identificati nel decreto di cui al comma 4, hanno l'obbligo di riscontrare la richiesta del Commissario, rendendo disponibili i dati richiesti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 4. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le Amministrazioni titolari dei dati, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo al fine di favorire la condivisione dei dati fra le pubbliche amministrazioni, di semplificare l'accesso ai dati stessi da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi e di semplificare gli adempimenti e gli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese, ed è identificato l'elenco dei dati che i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a), ad esclusione delle autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, sono tenuti a rendere disponibili per le finalità di cui al comma 3; l'elenco è aggiornato periodicamente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e le Amministrazioni titolari dei dati. Con il medesimo decreto sono stabiliti i limiti e le modalità di acquisizione, organizzazione e conservazione dei dati. 5. Il trasferimento dei dati nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati non modifica la titolarità del dato».



Fermo restando che la definizione di *open data* è stabilita dal d.lgs. n. 82 del 2005<sup>180</sup>, anche il *Piano triennale* di AGID precedente a quello attuale si era occupato di *open data*, definendoli come «“dati di tipo aperto” [...] [che] comportano un processo finalizzato a rendere i dati della Pubblica amministrazione liberamente usabili, riutilizzabili e redistribuibili, da parte di chiunque e per qualunque scopo, anche commerciale, purché non siano soggetti a particolari restrizioni (ad es.: segreto di stato, segreto statistico, vincoli di protezione dei dati personali definite dal Garante della privacy)»<sup>181</sup>. Da queste definizioni emergono «[i] tre pilastri della politica sui dati [...] ossia apertura, riutilizzabilità e gratuità»<sup>182</sup> che riflettono la lungimiranza della scelta del legislatore: consentendo l'apertura e il riuso dei dati anche a fini commerciali<sup>183</sup>, essi si mostrano essere un vero e proprio volano per la crescita economica<sup>184</sup> oltretutto per una effettiva partecipazione della cittadinanza alla vita amministrativa.

Come analizzato in precedenza, la strada del riuso dell'informazione e dei dati è stata intrapresa dall'Estonia, da più di cinque lustri, con evidente successo. Sebbene non manchino criticità in proposito<sup>185</sup> e nonostante la sempre più diffu-

<sup>180</sup> Ai sensi dell'art. 1 co. 1 lett. *l-ter*) sono «dati di tipo aperto: i dati che presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera *l-bis*), 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'articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36». Questa lettera è stata inserita dall'ultimo correttivo al CAD (d.lgs. n. 217 del 2017), mentre precedentemente la definizione di “dati di tipo aperto” all'art. 68 co. 3 lett. *b*). In argomento si veda anche la Direttiva 2013/37/UE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

<sup>181</sup> Così già in precedenza AGID, *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2017-2019*, 34 (consultabile in <https://goo.gl/htYP5w>).

<sup>182</sup> F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 283.

<sup>183</sup> Cfr. art. 2 d.lgs. n. 36 del 2006 lett. *e*), laddove viene data una definizione di riutilizzo: «l'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale per il quale il documento che lo rappresenta è stato prodotto nell'ambito dei fini istituzionali».

<sup>184</sup> Così anche F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 277, laddove scrive che «le informazioni consentono ai cittadini di acquisire informazioni ad essi utili (termini dei procedimenti, documentazione da produrre), eventualmente anche al di fuori del rapporto con l'amministrazione, in quanto soddisfano dei propri interessi economici-giuridici-culturali (mappe del territorio, dati meteorologici e così via). A questa funzione va ricondotta la possibilità di accedere ai dati al fine di un loro riutilizzo, in quanto strumento per lo sviluppo economico».

<sup>185</sup> «[I] processo di rilascio dei dati è unilaterale, per cui non è possibile per gli operatori interagire con l'amministrazione né sulla scelta su quali set di dati mettere a disposizione, né sulla qualità dei dati offerti, così che la disponibilità di informazioni non viene costruita partendo dalle richieste e dai bisogni di cittadini ed operatori, il che invece permetterebbe un'effettiva partecipazione e collaborazione. Inoltre il tempo e le risorse dedicate al rilascio dei dati, e ancor più all'aggiornamento e al feedback, è minimo, in quanto comunque, anche nei paesi in cui sono disponibili più risorse, esse sono convogliate sulla gestione degli ordinari servizi. Quanto alla selezione dei dati, si critica più di frequente come sinora ci si sia preoccupati più di aprire i dati per favorirne l'impiego commerciale o il miglioramento dei servizi che per la valutazione della responsabilità, la c.d. accountability, e quindi per il controllo sull'operato dei poteri pubblici. Le amministrazioni, nel decidere quali data set

sa convinzione che gli *open data* in sé non sono ancora sufficienti, essendo necessario soffermarsi non solo sulla quantità dei dati (i c.d. *big data*)<sup>186</sup> ma soprattutto sulla loro qualità – anche per il tramite dell'incremento delle connessioni e dei collegamenti fra loro (i c.d. *linked data*) – quanto fatto evidenzia che la strada che l'Italia ha intrapreso è corretta sul piano teorico, avendo dimostrato di aver superato alcune perplessità pregresse<sup>187</sup> e di aver fatto importanti miglioramenti nel tempo rispetto ad altri Paesi dell'Unione europea, e questo nonostante la presenza di una disciplina europea in tema di riutilizzo dell'informazione pubblica e in tema di apertura dei dati<sup>188</sup>.

---

proporre, escludono quelli che possono tradursi in una valutazione del proprio operato: non espongono dati relativi alla regolazione e non forniscono dati sul processo decisionale, senza che per ciò siano previste sanzioni. Così che, anche nell'epoca delle ICT, spiegazione e giustificazione delle proprie azioni, che costituiscono la vera trasparenza, mancano. Tale critica sottolinea particolarmente tale aspetto in quanto l'assunzione di responsabilità da parte dei soggetti pubblici è stata, come si è visto, proprio la ragione a monte dell'*apertura*. Altri, sulla stessa linea d'onda, rileva che questa interpretazione della trasparenza non aiuti a stimolare gruppi, comunità», F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., 283-284.

<sup>186</sup> Sull'argomento, che necessariamente si ricollega sia al *deep learning* dei quali ivi non si ha la possibilità di approfondire, si vedano *ex multis* G. Carullo, *Big data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Conc. merc.*, 1/2016, 181 ss.; M. Falcone, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2017, 601 ss.; e F. Costantino, *Lampi. Nuove frontiere delle decisioni amministrative tra open e big data*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 799 ss.

<sup>187</sup> Un esempio in proposito può essere rappresentato dalle banche dati, le quali oggi sono considerate essenziali per il diritto all'informazione e non soltanto in riferimento all'ordinamento estone. Invece nella fine degli anni Ottanta la dottrina si interrogava, preoccupandosi, degli effetti dell'avvento delle banche dati: «[p]uò porsi il problema se le notizie raccolte per determinati fini possono poi essere messe a disposizione del pubblico per soddisfare l'interesse all'informazione della collettività. È questo un particolare aspetto della pubblicità in ordine al quale, è forse opportuno, in questa sede soffermarsi anche a causa dell'avvento delle c.d. banche dei dati. A tale proposito si può rilevare che l'interesse costituzionalmente protetto in base al quale la P.A. è legittimata ad ottenere determinate informazioni dai privati, non consente che le relative notizie possano poi essere messe a disposizione di tutti i cittadini in quanto tale utilizzazione successiva costituirebbe una nuova limitazione delle libertà dell'obbligato [...]. Tale lesione, d'altro canto, non sarebbe assistita da un'adeguata copertura costituzionale e ciò perché, anche ad ammettere l'esistenza di uno specifico interesse costituzionalmente protetto all'acquisizione dell'informazione, del relativo obbligo a consentire l'accesso alle fonti notiziali potrebbe essere gravata soltanto la P.A. e non i privati cui le notizie si riferiscono [...]. Né potrebbe tranquillamente sostenersi che l'obbligo notiziale legittimamente imposto non può ridursi ad una comunicazione doverosa tra il singolo e la P.A., ma deve intendersi invece come obbligo di pubblicità su determinati fatti. Tale soluzione presupporrebbe infatti che la P.A. quando esige dal privato l'adempimento dell'obbligo notiziale, azione in effetti l'interesse della collettività all'informazione. Ma tale conclusione sarebbe doppiamente pericolosa, oltretutto invalida. Da un lato, in nome dell'interesse costituzionalmente "protetto" all'informazione, si potrebbe legittimare l'impostazione di qualunque prestazione notiziale a carico dei privati; dall'altro, attribuire alla P.A. la tutela dell'interesse all'informazione equivale a statalizzare quest'ultimo, in contrasto con la sua appartenenza esclusivamente popolare in quanto espressione dell'esigenza democratica del controllo sull'operato dello Stato-apparato. Inoltre, la pubblicità dei dati raccolti andrebbe contro l'interesse costituzionalmente prodotto alla riservatezza del soggetto cui la notizia si riferisce», C. Chiola, *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Ist. Pol. Zecca dello Stato, Roma, 1989, 3-4.

<sup>188</sup> Il riferimento è alla Direttiva 2003/98/CE, che è stata successivamente modificata dalla Direttiva (UE) 2013/37, la quale ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano ad opera della disciplina del già citato d.lgs. n. 36 del 2006, il quale è stato poi emendato dal d.lgs. n. 102 del 2015. Il 20 giugno 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la Direttiva (UE) 2019/1024, che modifica la predetta Direttiva (UE) 2013/37.

Come sottolineato da parte della dottrina, l'elaborazione e l'attuazione di politiche digitali<sup>189</sup>, nonché l'attuazione del principio di trasparenza, dipendono fortemente «dalla maturità dell'ordinamento nel suo complesso»<sup>190</sup>. In tema di digitalizzazione dell'amministrazione italiana si aggiunge l'ulteriore problema del divario generazionale in riferimento alle competenze digitali, in particolare in relazione ai dipendenti della pubblica amministrazione<sup>191</sup>.

La situazione dell'amministrazione italiana *lunge* dall'essere come quella che opprime, con la propria assenza, il colonnello del romanzo breve di Garcia Márquez, nel quale questi attende per anni, invano, l'arrivo della propria pensione di guerra<sup>192</sup>. L'evoluzione concettuale avuta fino ad ora testimonia che la direzione intrapresa dal legislatore sta seguendo quella dei Paesi europei più all'avanguardia sul punto. Pur condividendo il canto del poeta secondo il quale «*caminante, no hay camino: se hace camino al andar*»<sup>193</sup>, bisogna leggere con positività quanto fatto fino ad ora nella consapevolezza che il percorso in questione non è da ritenersi giunto al termine.

<sup>189</sup> «La politica sull'open government costituisce così, anche in Italia, un cantiere aperto», F. Costantino, *Open Government*, in *Dig. disc. publ.*, cit., 292.

<sup>190</sup> «[N]ella dottrina statunitense si distingue tra due tipi di trasparenza: la *fishbowl* (vaschetta del pesce) e la *reasoned* (ragionata). La prima riguarda appunto la capacità di sorvegliare, rendere pubblici i comportamenti, gli incontri, ed è oggi resa possibile dagli strumenti tecnologici; la seconda invece attiene al rendere evidenti le ragioni che sottostanno ad una decisione, ed è invece solamente potenziata dall'informatizzazione, ma non dipende da quest'ultima, bensì dalla maturità dell'ordinamento nel suo complesso, e dell'amministrazione nello specifico», F. Costantino, *Open Government*, cit., 278.

<sup>191</sup> Secondo la *Relazione finale* conclusiva dei lavori della *Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione* (Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, XVII Legislatura, Disegni di legge e Relazioni, Documenti, Doc. XXII-bis n. 14, consultabile all'indirizzo <https://goo.gl/zz7Mf6>) emergono numerose criticità. Alcune di esse riguardano il mancato controllo dei costi effettivi nelle tecnologie in dotazione alla pa, come specificato a pagina 156: «[u]n esempio lampante di spreco dovuto al mancato controllo della spesa è emerso dai dati della telefonia mobile in convenzione Consip. Da una rapida analisi risultano, ogni anno, circa 2 milioni di euro di costi in servizi 'a valore aggiunto', in gran parte ingiustificabili perché relativi a servizi interattivi di intrattenimento o per adulti. Per quanto il fenomeno sia legato ai meccanismi di attivazione di questi servizi che spesso sfuggono al controllo dell'utente, il mancato controllo delle fatture ha permesso uno spreco che altrimenti sarebbe stato bloccato sin dalla prima fattura emessa», 152); tuttavia il problema principale è la mancanza di competenze tecniche adeguate all'interno dell'amministrazione, accentuata dall'età media dei dipendenti pubblici («è opportuno sottolineare come risulti urgente e non più procrastinabile un adeguamento delle competenze del personale (non solo) dirigenziale della PA, sia attraverso un massiccio investimento in formazione, sia attraverso una ineludibile immissione di nuovo personale, soprattutto nei livelli apicali. Il tentativo di istituire la figura di *Chief Digital Officer* "a costo zero" è chiaramente fallito. È di tutta evidenza che le figure necessarie non sono presenti all'interno della PA, nonostante, come detto, la normativa prevedesse figure analoghe sin dal 1993 e quindi non vi è alcuna giustificazione per una mancata politica di assunzione in quasi 25 anni. Il costo, però, di un protrarsi della mancanza di giuste competenze nei livelli apicali, con la conseguente eternalizzazione del *know-how* e l'impossibilità di una reale interlocuzione tra pari con i fornitori, è un costo di gran lunga superiore a quello necessario ad una deroga del blocco delle assunzioni per figure con adeguate competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica».

<sup>192</sup> Il riferimento è a G. Garcia Márquez, *Nessuno scrive al colonnello*, Milano, 1982.

<sup>193</sup> A. Machado, *Proverbios y cantares* (XXIX), in *Campos de Castilla*, 1912.

*Stefano Rossa - Abstracts*

*Il diritto all'informazione come base per una amministrazione digitale: una comparazione fra Italia ed Estonia*

Il presente elaborato analizza il diritto all'informazione, comparandone la disciplina stabilita dall'ordinamento italiano con quella prevista dall'ordinamento della Repubblica di Estonia, mettendone in luce affinità e differenze, al fine di porre in evidenza la centralità di tale diritto per una concreta implementazione di politiche digitali inerenti alla pubblica amministrazione.

*The right to information as a basis for a digital administration: a comparison between Italy and Estonia*

The article analyses the right to information comparing the discipline established by the Italian legal order with that in the Republic of Estonia, underlining both similarities and differences. The purpose is to highlight the central role of the right to information for a concrete implementation of digital policies concerning the public administration.

