



CORSO DI DIRITTO DELL'INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

a.a. 2006-2007

Lezione 3

Le informazioni pubbliche, loro circolazione e riuso

Rosario Imperiali



Sommario

Lezione 3 – Informazioni Pubbliche

- **Nozioni di informazione pubblica**
- **Conoscibilità e sicurezza**
- **Il caso Norme in Rete (NiR)**
- **La disponibilità a fini di riutilizzo**
 - **Le fonti normativi**
 - **I limiti**
 - **Le regole**



Le informazioni pubbliche, loro circolazione e riuso

Definizioni

IMPERIALI 2007

Nel corso delle precedenti lezioni si è evidenziato come la libertà di informazione trova uno dei principali profili nella libertà di informarsi e, quindi, di accedere alle fonti informative. Una delle maggiori fonti di informazione è proprio la Pubblica amministrazione, la quale nello svolgimento delle funzioni istituzionali raccoglie grandi quantitativi di informazioni su una moltitudine di soggetti.

Informazioni pubbliche: tre chiavi di lettura

Usa dirsi “pubblica” l’informazione quando è:

- detenuta da un soggetto pubblico
- accessibile o conoscibile da chiunque
- di interesse di un soggetto pubblico



La locuzione **dati pubblici** può essere interpretata secondo diverse accezioni:

1. **dati detenuti da un soggetto pubblico:** fa riferimento alla natura pubblica del titolare del trattamento (ad esempio: dati anagrafici di persone e imprese) che può eventualmente esserne anche il produttore. È l’accezione adottata dal “Libro verde sull’informazione del settore pubblico nella società dell’informazione” della Commissione europea;
2. **informazioni conoscibili da chiunque:** questa definizione fa riferimento all’assenza di requisiti di riservatezza, e riflette quindi un aspetto legato alla legittimità della consultazione da parte di soggetti comunque interessati. Risulta quindi applicabile ad un sottoinsieme dei dati detenuti dai soggetti pubblici (ad esempio: le leggi; v. d.lg. 36/2006 sul riuso);
3. **dati di interesse di un soggetto pubblico:** fa riferimento alla natura pubblica del fruitore nell’interesse della collettività e riguarda informazioni che, anche se detenute da un soggetto privato, devono essere in determinate condizioni rese accessibili ai soggetti pubblici per il perseguimento di fini istituzionali (ad esempio, i dati di tracciamento di contatti telefonici).



Informazione pubblica: definizione

La norma sul riutilizzo della informazione pubblica definisce questa come:

**il dato,
formato o di fonte P.A. nell'ambito dei
suoi fini istituzionali
conoscibile da chiunque**

Art. 2 lett. d) D.lgs. 36/2006

Informazione ↔ Conoscibilità ↔ Fonte P.A.

IMPERIALI 2007

I soggetti pubblici, in virtù dei loro compiti istituzionali, raccolgono e trattano grandi quantità di informazioni, codificate in forma di dati, sui cittadini, le imprese, le istituzioni, il territorio e i principali fenomeni della vita del paese.

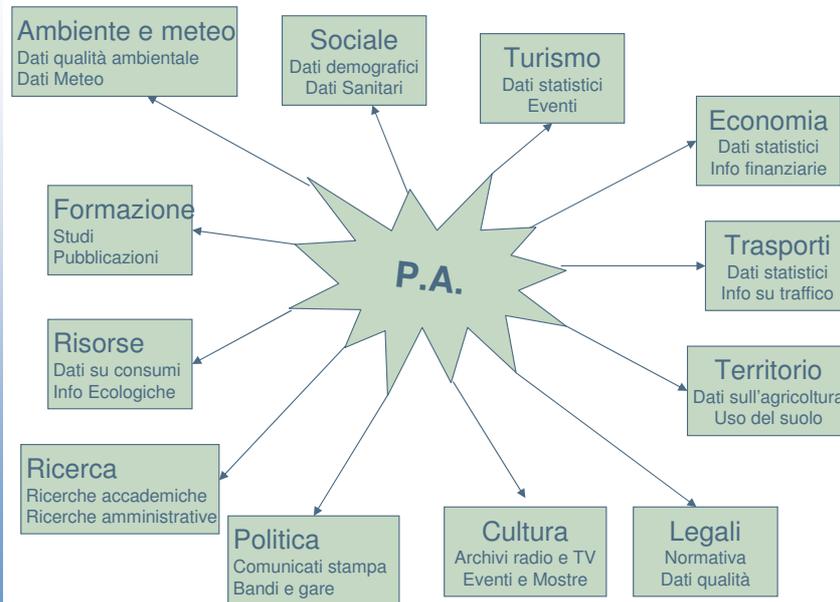
La raccolta e produzione di informazioni è una componente fisiologica dell'attività di ogni amministrazione.

- 1) In alcuni casi deriva **da norme specifiche**, che impongono a determinate amministrazioni di raccogliere e mantenere informazioni su specifiche materie. E' il caso, ad esempio, delle **informazioni anagrafiche**, gestite dai Comuni, o delle **informazioni sui beni immobiliari**, gestite dall'Agenzia del Territorio.
- 2) In innumerevoli altri casi la raccolta di informazioni, pur non definita normativamente, è comunque **attuata in maniera continuativa ed organizzata**, essendo essenziale per lo svolgimento della **missione istituzionale**.
- 3) Talvolta, invece, le informazioni non sono raccolte continuativamente, ma sono **frutto di ricerche e approfondimenti puntuali, legati a specifiche esigenze decisionali e operative**. Rientrano in questa tipologia gli studi e le ricerche commissionate dalle amministrazioni pubbliche a soggetti privati.

La **conoscibilità** di tali dati è costituita dall'insieme di regole che disciplinano la fruibilità in favore dei soggetti interessati da parte dei soggetti pubblici che li raccolgono e li trattano. La conoscibilità dei dati in possesso della PA è strettamente legata alla disponibilità di tali informazioni. La disponibilità in formato elettronico delle informazioni e dei dati pubblici ne facilita l'accesso, l'interscambio e la fruibilità e ne accentua sostanzialmente le possibilità di effettivo utilizzo e valorizzazione, altrimenti spesso soltanto teorica. Da qui l'importanza del cosiddetto **processo di dematerializzazione** delle informazioni in mano pubblica (vale a dire la trasformazione delle informazioni in formato digitale).



Informazioni pubbliche



IMPERIALI 2007

Un **migliore utilizzo delle informazioni pubbliche** può migliorare significativamente le relazioni interne e esterne del settore pubblico, relazioni :

- tra **sogetti pubblici e cittadini**,
- tra **sogetti pubblici e imprese** o altri operatori privati e
- tra **sogetti pubblici stessi**, con il fine di migliorare l'erogazione dei servizi e la partecipazione della società civile alla vita democratica.

Difatti, una amministrazione deve poter acquisire informazioni da un'altra, al fine di evitare duplicazioni ed operare in maniera più efficiente nei propri compiti istituzionali. In questo caso la legislazione italiana prevede che le informazioni debbano essere rese disponibili all'amministrazione che ne ha bisogno e che siano cedute senza alcun pagamento.

Questo processo richiede un rilevante **cambiamento culturale da parte dei soggetti pubblici** tenuti, sotto precisi requisiti e condizioni, a rendere conoscibili e disponibili i dati in loro possesso, garantendone la qualità e l'aggiornamento.

La messa a disposizione delle informazioni pubbliche a chiunque le richieda consente:

- non solo lo **sviluppo della partecipazione e della trasparenza** e
- l'**efficace esercizio dell'attività di governo**,
- ma può contribuire anche allo **sviluppo sociale ed economico del paese**.

Infatti, l'informazione pubblica ha una significativa **valenza economica**:

- come possibilità di **commercializzazione a diretto vantaggio dello stato**, e
- come **supporto alla crescita economica e produttiva**, una volta messa a disposizione di operatori che possano utilizzarla per confezionare nuovi servizi da veicolare sul mercato.



Le informazioni pubbliche, loro circolazione e riuso

La conoscibilità delle informazioni pubbliche

IMPERIALI 2007

Conoscibilità: quali le modalità di fruizione?



Accesso

Comunicazione



Diffusione

IMPERIALI 2007

Un dato conoscibile può essere reso noto al soggetto interessato mediante tre modalità di scambio: *accesso, comunicazione, diffusione*.

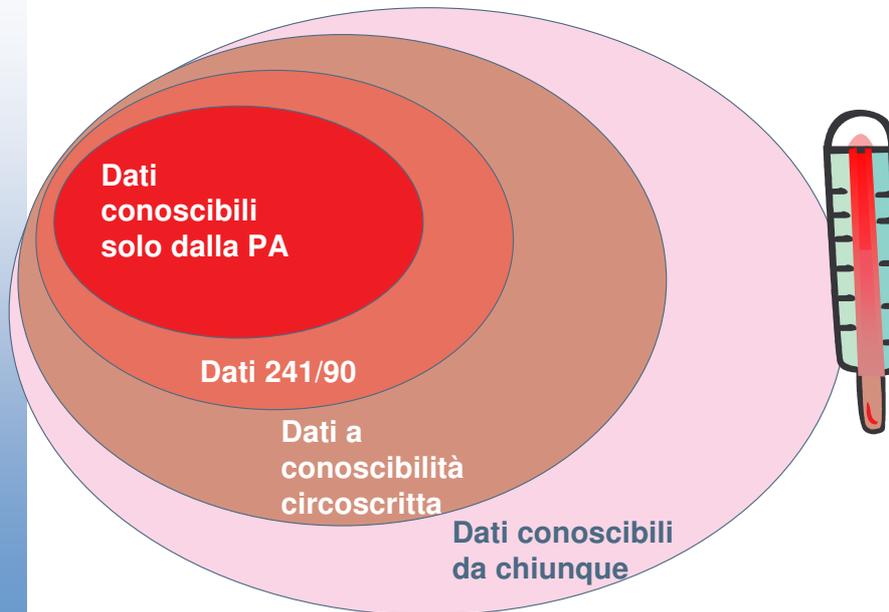
L'accesso permette al soggetto interessato di fruire direttamente del dato; l'accesso è di iniziativa del soggetto interessato e gli permette di esprimere le sue esigenze; gli

accessi possono essere effettuati sia da persone sia da sistemi informatici.

La comunicazione consiste nel far pervenire il dato ad uno o più destinatari abilitati e predeterminati; la comunicazione è di iniziativa dell'amministrazione oppure dell'interessato che ne ha fatto richiesta; può essere unidirezionale o bidirezionale; può essere preceduta da una richiesta o meno.

La diffusione consiste nel rendere i dati disponibili ad una platea indeterminata di soggetti, anche tramite la loro pubblicazione, in forma tradizionale o su internet; la diffusione è di iniziativa della amministrazione.

Conoscibilità: quali limiti?



IMPERIALI 2007

Si possono avere quattro situazioni distinte per quanto concerne la conoscibilità dei dati detenuti da soggetti pubblici:

1. dati **conoscibili da chiunque**;
2. dati **a conoscibilità circoscritta** riservata ad alcuni soggetti pubblici, oppure ad alcune categorie professionali o ad altre particolari categorie di soggetti;
3. dati **conoscibili** ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 241/1990 da parte di chi ha un interesse personale e concreto e per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti;
4. dati **conoscibili dal solo soggetto pubblico** che li detiene, coperti cioè dal segreto d'ufficio o dal segreto statistico o sottoposti a particolare tutela dalla normativa privacy.

Conoscibilità: requisiti delle informazioni



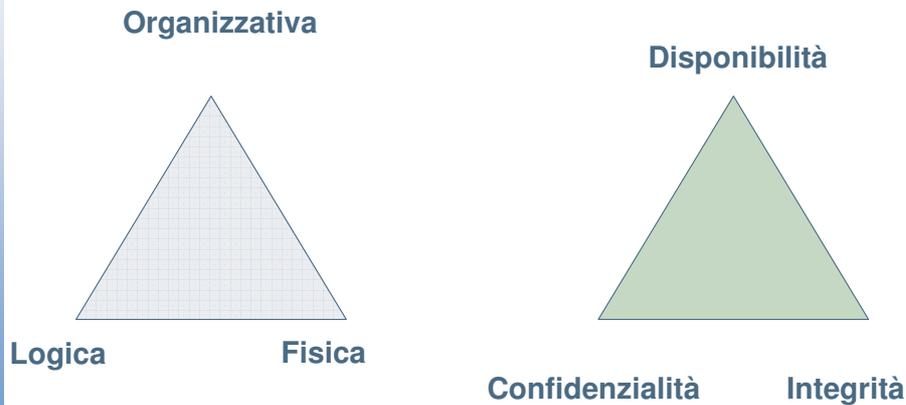
La conoscibilità comporta **due fondamentali qualità dei dati**:

1. **la sicurezza**, intesa come insieme delle misure tese ad assicurare l'accesso ai soli dati conoscibili a un soggetto interessato, e
2. **l'usabilità**, intesa come la facilità con cui un soggetto interessato ed abilitato a conoscere il dato riesce a fruirne, anche tenuto conto della sua situazione fisica, psichica e culturale.

Naturalmente quanto più le informazioni disponibili presentano caratteristiche di **standardizzazione ed omogeneità**, tanto più saranno facilmente e convenientemente usabili e riusabili. Sono quindi importanti le decisioni volte a definire, in vari settori, regole e standard comuni, anche a livello sopranazionale. Il **Cnipa** (*Centro Nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione* – <http://www.cnipa.gov.it>) è su questo impegnato, in particolare in due settori strategici, ossia le citate informazioni geografiche e territoriali e le informazioni legislative e normative.

Sicurezza: aspetti e scopi

Sicurezza



IMPERIALI 2007

Sicurezza

Gli aspetti di sicurezza coinvolgono tutti i settori dell'informatica, sotto il profilo della sicurezza sia logica, intesa come insieme di caratteristiche e procedure per la salvaguardia dei dati, sia fisica, intesa come insieme di caratteristiche e procedure per la salvaguardia delle infrastrutture utilizzate.

Ogni soggetto pubblico deve, quindi, prendere misure atte a:

1. garantire la **disponibilità** delle risorse, compresi i dati allorché conoscibili, e dei servizi del sistema informatico;
2. impedire attacchi rivolti a violare la **riservatezza** dei dati e delle informazioni, consentendone la fruizione soltanto a persone o sistemi informatici autorizzati;
3. assicurare l'**integrità** dei dati e delle informazioni e più in generale delle risorse, non consentendo modifiche non autorizzate.

Usabilità: parametri di valutazione

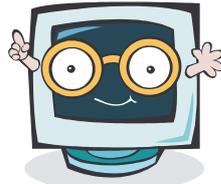


Quanto tempo per...

apprendibilità

...capire quali strumenti utilizzare per accedere ai dati

TROVA



comprensibilità

...imparare ad utilizzare gli strumenti

...accedere ai dati



operabilità

IMPERIALI 2007

Per usabilità si intende la semplicità con cui un soggetto riesce ad accedere ai dati con le tecnologie a sua disposizione, partendo dalla propria situazione fisica, psichica e culturale; il grado di usabilità oggi dipende dalle tecnologie informatiche che usate per l'accesso ai dati e dalle caratteristiche dell'utente. Ad esempio, il grado di cultura di un utente può essere supportato da un'interfaccia di accesso di grafica e percorsi che orientino intuitivamente sul modo di formulare la richiesta. Per un non vedente, accedere ad un dato disponibile su un sito internet è impossibile in assenza di tecnologie quali *screen reader*.

L'usabilità assume le seguenti caratteristiche:

1. **apprendibilità**, intesa come livello di impegno richiesto all'utente per comprendere le possibilità d'impiego delle tecnologie necessarie per accedere ai dati;
2. **comprensibilità**, intesa come il grado di impegno richiesto all'utente per capire il funzionamento delle tecnologie;
3. **operabilità**, intesa come l'impegno richiesto agli utenti per accedere ai dati attraverso le tecnologie.

I tre aspetti possono essere misurati rispettivamente attraverso il tempo necessario per l'apprendimento, il tempo necessario per acquisire l'abilità necessaria all'utilizzo e il tempo richiesto per l'effettivo accesso ai dati.



Le informazioni pubbliche, loro circolazione e riuso

Il caso NIR (Norme in Rete) e la divulgazione
di informazioni normative

IMPERIALI 2007



NIR: un esempio concreto



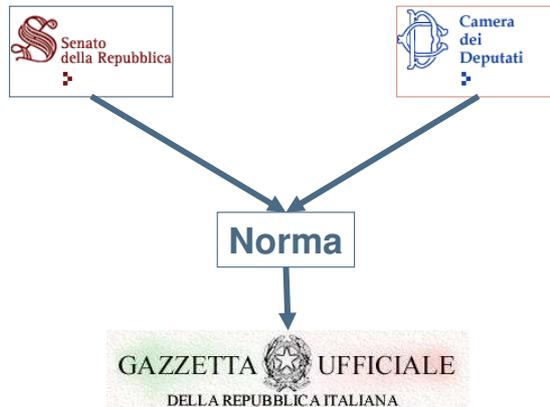
“...moltiplicare i benefici che ciascuna Pubblica Amministrazione tende a perseguire in termini di trasparenza ed accessibilità dell'informazione attraverso la pubblicazione sul web della documentazione di interesse normativo.”

IMPERIALI 2007

Idee guida

Il progetto si propone di realizzare un sistema informatico che, basandosi sulle tecnologie attualmente disponibili, sia in grado di moltiplicare i benefici che ciascuna Pubblica Amministrazione tende a perseguire in termini di trasparenza ed accessibilità dell'informazione attraverso la pubblicazione sul web della documentazione di interesse normativo.

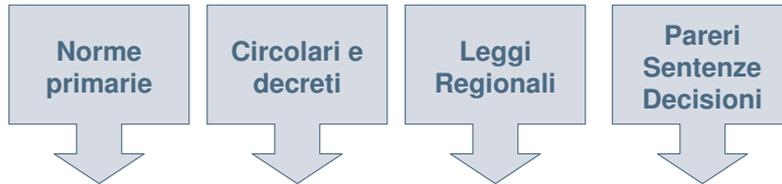
NIR: norme ad accesso semplificato



Ma come garantire un aggiornamento costante?

Conoscere la versione vigente di una qualsiasi norma, comporta in teoria il monitoraggio costante della Gazzetta ufficiale, ma ciò comporterebbe costi in termini economici e di tempo.

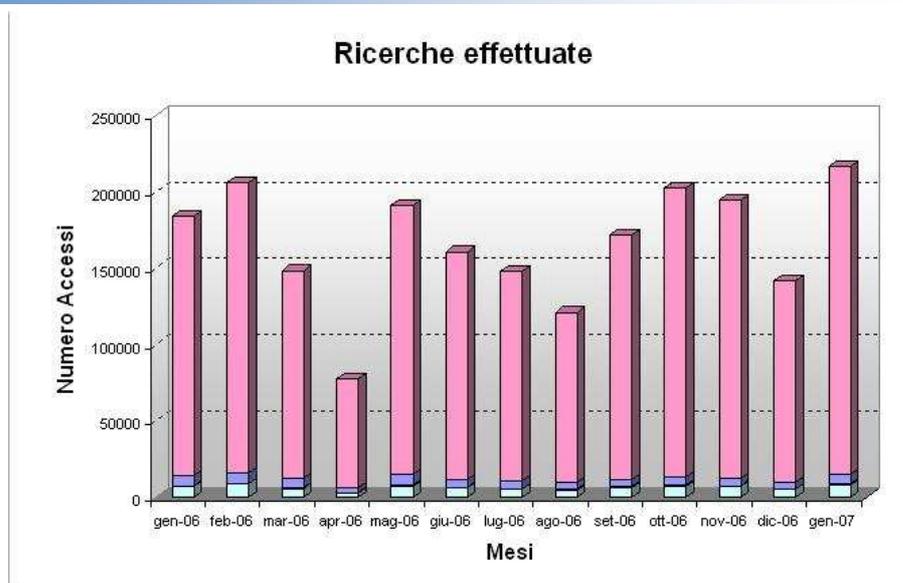
NIR: il flusso informativo



Norme in Rete



NIR: dati statistici



Corpus normativo di 289856 voci

IMPERIALI 2007

Nel grafico sono rappresentate:

in azzurro le operazioni di Ricerca testuale

in verde i raffinamenti della Ricerca testuale

in giallo le operazioni di Ricerca nel Catalogo delle Norme

in viola le operazioni di Ricerca sulla Banche Dati Specialistiche

in rosa le operazioni di Ricerca avanzata

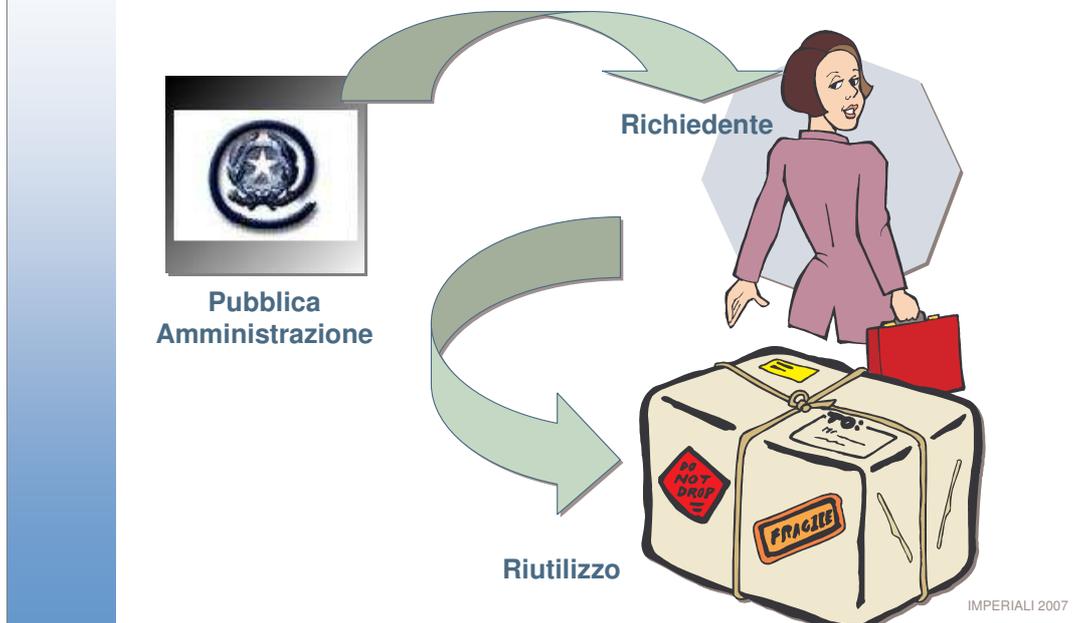


Le informazioni pubbliche, loro circolazione e riuso

Il riuso delle informazioni pubbliche: Le fonti

IMPERIALI 2007

La disponibilità a fini di riutilizzo



Una particolare forma di disponibilità delle informazioni pubbliche è quella volta a consentire al richiedente di **entrare in possesso al fine di riutilizzarla per finalità diverse da quelle istituzionali della PA** (*ad es. commerciali*). Questa è la situazione oggetto delle disposizioni contenute nella **Direttiva europea 2003/98**, che sostanzialmente è focalizzata sulle “regole” da applicare in questa transazione e sulle azioni per favorirla.

Le fonti normative

- 🇪🇺 1989 Linee Guida per migliorare la sinergia dei settori pubblico e privato nel settore dell'informazione
- 🇪🇺 1999: Libro verde dell'Unione europea sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione
- 🇪🇺 2001: eEurope – un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni nel settore pubblico
- 🇪🇺 2003: Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico
- 🇮🇹 2006: Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36

IMPERIALI 2007

1. **1989** Linee direttrici per migliorare la sinergia dei settori pubblico e privato nel settore dell'informazione. Parte da questi documenti una linea d'azione nell'ambito della quale trova spazio l'affermazione che i dati emanati dal settore pubblico devono essere messi a disposizione delle imprese private per la costituzione di banche dati e la commercializzazione di servizi informativi.
2. **1999** Libro verde "l'informazione nel settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa", in cui si paventa lo svantaggio competitivo nel settore pubblico rispetto all'economia d'oltre oceano e si sottolinea come vada colto il potenziale economico di queste informazioni, di provenienza pubblica.
3. **2001**, eEurope: un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni del settore pubblico, che evidenzia la valorizzazione del potenziale commerciale delle informazioni detenute dal settore pubblico richiede ed impone la rimozione degli esistenti vincoli normativi e un'armonizzazione minima a livello europeo della relativa disciplina normativa, con conseguente maggiore trasparenza delle condizioni di riutilizzo e con la creazione di un mercato concorrenziale.
4. **2003** [Direttiva 2003/98/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, approvata il 17 novembre 2003 e pubblicata nella GUCE n. L 345 del 31 dicembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, rappresenta un primo punto di arrivo dell'elaborazione avvenuta sul tema. La Direttiva individua nelle informazioni del settore pubblico "un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali", da riutilizzare per "sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro".
5. Infine, il decreto legislativo n.36 del 2006 dà attuazione in Italia ai principi ed alle regole contenute nella direttiva comunitaria 2003/98.

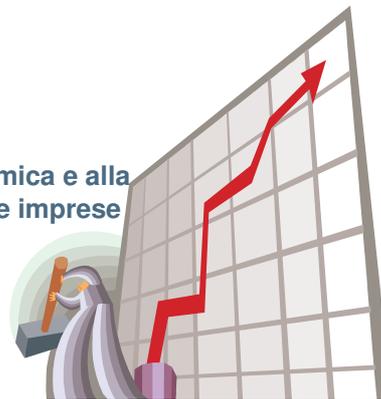
La Direttiva europea (1/4)

■ Il principio di base:



▪ Le informazioni pubbliche rappresentano un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali.

▪ E' possibile contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro consentendo alle imprese europee di sfruttarne il potenziale



IMPERIALI 2007

Nel testo normativo comunitario, le molteplici informazioni prodotte e detenute dalle Pubbliche Amministrazioni (di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico, scientifico...) sono individuate come

• **un'importante materia prima** per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali,

• da riutilizzare per sfruttarne il potenziale e **contribuire alla crescita economica** e alla creazione di posti di lavoro.

L'auspicio, quindi, è che dal mercato non provengano solo o principalmente iniziative di "supplenza", orientate a fornire a cittadini e imprese i servizi e le informazioni essenziali di cui necessitano e che con troppa difficoltà riescono a reperire dalle amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo è invece quello di un **nuovo rapporto tra pubblico e privato**, non più legato a possibili inefficienze, ma **basato sulla messa a disposizione del patrimonio informativo pubblico**, affinché si sviluppino, in competizione, iniziative capaci di individuare nuove esigenze e nuovi servizi, creare valore aggiunto, veicolare innovazione.

Decreto legislativo 36/2006

- **La direttiva 2003/98/CE è stata attuata in Italia con il D.lg. 24 gennaio 2006 n.36**
- **Passaggio dalla teoria alla prassi non facile**
 - **La diffusione delle informazioni in formato digitale ha dato l'avvio concreto a questo processo**
 - **Casi di riuso ancora limitati a pochi settori**
 - meteorologia,
 - informazioni commerciali e patrimoniali
 - **Si registrano discussioni e controversie**

IMPERIALI 2007

I principi e le regole della direttiva comunitaria 2003/98 sono stati attuati nel nostro ordinamento con il d.lg 26/2006. La possibilità di ampio riuso delle informazioni pubbliche è diventata concreta solo recentemente, con la diffusione delle informazioni in formato digitale. In pratica, l'esperienza sta evidenziando che si tratta di una materia non semplice, su cui manca una consolidata esperienza. I casi di riuso si concentrano ancora solo in pochi settori (meteorologia, informazioni commerciali e patrimoniali) e non mancano discussioni e controversie.

Principali punti della norma: i limiti

Vi sono limiti soggettivi ed oggettivi al riutilizzo

LIMITI SOGGETTIVI

Emittenti di servizio pubblico come la RAI



Istituti d'istruzione e di ricerca quali
scuole, università, enti di ricerca



Enti culturali quali musei, biblioteche,

IMPERIALI 2007

La normativa sul riutilizzo delle informazioni pubbliche **non introduce**, né a livello comunitario né nazionale **alcun obbligo** per gli Stati membri o per le amministrazioni pubbliche, di cedere le informazioni. *“La decisione di consentire o meno tale riutilizzo spetta all'amministrazione o all'organismo interessato”*. Si limita invece a fissare regole che favoriscano il processo di riuso e assicurino trasparenza e possibilità di concorrenza. Infatti, le amministrazioni pubbliche *“perseguono la finalità di rendere riutilizzabile il maggior numero di informazioni, in base a modalità che assicurino condizioni eque, adeguate e non discriminatorie”*.

Peraltro, la legge prevede alcune limitazioni sia di ordine soggettivo (in relazione agli enti pubblici coinvolti) sia di natura oggettiva, cioè riferite alla natura delle informazioni. Quanto ai **limiti soggettivi**, la legge esclude la possibilità di riuso per le informazioni detenute da emittenti di servizio pubblico, istituti d'istruzione e di ricerca, musei, biblioteche, archivi ed altri enti culturali, data la loro specificità.

Principali punti della norma: i limiti

LIMITI OGGETTIVI

le informazioni che presentano limitazioni all'accesso, in quanto soggette a:



• diritti di proprietà intellettuale

• vincoli di sicurezza



• limitazioni legate alla privacy

IMPERIALI 2007

Naturalmente, per poter essere distribuita e riutilizzata, un'informazione non deve essere soggetta a vincoli. Sono pertanto da escludere dal riuso tutte le informazioni che presentano limitazioni all'accesso, in quanto soggette a

- diritti di **proprietà intellettuale**,
- limitazioni legate alla **privacy**,
- vincoli di **sicurezza** ecc.

Principali punti della norma: le regole

- Disponibilità dei documenti per via elettronica e in un lasso di tempo “ragionevole” (30 giorni);
- Prezzo massimo equivalente ai costi, maggiorati di un utile sugli investimenti;
- Condizioni e tariffe pubblicate in anticipo mediante licenze standard;
- Parità di trattamento;
- Licenze con diritti esclusivi solo per l’erogazione di servizi pubblici.

IMPERIALI 2007

La direttiva invita gli Stati membri a favorire il riuso delle informazioni pubbliche, incoraggiando gli enti pubblici a rendere disponibili i documenti e le informazioni in proprio possesso mediante contratti standard (**licenze standard**) e resi disponibili sul proprio sito istituzionale, a tutti i soggetti interessati al loro riutilizzo, a condizioni eque e trasparenti.

Inoltre, poiché tutta l’informazione del settore pubblico, viene **prodotta e gestita utilizzando fondi pubblici**, essa è già **“pagata” dai contribuenti** e può, di conseguenza, essere distribuita al solo costo di riproduzione e distribuzione o comunque a basso costo.

Bibliografia

- Fantigrossi, *Accesso e diffusione dei dati pubblici: verso una disciplina europea?*, Università Cattaneo di Castellanza, 2005