

L'Open data italiano: profili giuridici


Avv. Valentina Pagnanelli



Per iniziare... una definizione di OPEN DATA.

Secondo la International Open Data Charter, presentata a margine dell'Assemblea delle Nazioni Unite

“OPEN DATA sono i dati digitali resi disponibili con le caratteristiche tecniche e giuridiche per essere liberamente utilizzati, riutilizzati e ridistribuiti da chiunque, sempre e ovunque”.



Politiche europee e nazionali di Open data. Alcune date.

2003: L'Unione Europea adotta la Direttiva n. 98 sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

2010: La Commissione europea lancia la DIGITAL AGENDA FOR EUROPE, all'interno della strategia EUROPA 2020.

2012: L'Italia si allinea alle istanze europee con importanti interventi legislativi. Con i decreti legge n. 5, 83, 179 viene lanciata l'AGENDA DIGITALE ITALIANA, viene creata l'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, e vengono introdotte importanti modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

Nello stesso anno viene approvata la L. n. 190 "ANTICORRUZIONE".




Alcune date.

2013: Viene approvato il Decreto lgs. n. 33 (DECRETO TRASPARENZA), sulla base della delega contenuta nella legge Anticorruzione.

L'Unione Europea approva la Direttiva n. 37 che modifica la n. 98/2003 ed estende il riutilizzo a biblioteche, archivi e musei.

2015: La legge n. 124 Cd. MADIA delega il Governo alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e contiene indicazioni per la modifica del CAD e del Decreto Trasparenza.

2016: Sulla base della delega contenuta nella Legge Madia vengono approvati il D. lgs. n. 97/2016 (Correttivo del Decreto Trasparenza), e il D. lgs. n. 179 che modifica il CAD.



2010: Il lancio della DIGITAL AGENDA FOR EUROPE.

Nel 2010 la Commissione europea ha predisposto la Strategia Europa 2020, con l'intento di uscire dalla crisi e inserire la politica economica dell'Unione entro linee guida comuni.

Uno degli strumenti della strategia della Commissione è l'Agenda Digitale Europea, ovvero un insieme di azioni coordinate volte al superamento del Digital divide e alla creazione di un mercato unico digitale.

Scopo dichiarato dell'Agenda è aiutare i cittadini e le imprese a trarre il massimo beneficio dalle tecnologie digitali, attraverso il potenziamento della connettività a banda larga, le politiche di inclusione digitale, la semplificazione del contesto normativo, il sostegno di ricerca, sviluppo, innovazione in campo digitale.

In questo ultimo filone si inseriscono le politiche di Open Data.




2012: L'Italia si allinea all'Agenda europea...

Con una serie di Decreti, l'Italia lancia l'Agenda Digitale italiana, istituisce la Cabina di Regia al fine di coordinarne l'attuazione, e poi l'Agenzia per l'Italia Digitale. Essa persegue gli obiettivi indicati dalla Cabina di Regia, e vigila sui piani di attuazione.

L'Agenzia per l'Italia Digitale ha infatti un ruolo di supporto, indirizzo e coordinamento. Essa fissa linee guida, regolamenti e standard perseguendo l'uniformità dei servizi offerti dalle PA a cittadini e imprese (Da ultimo nel dicembre 2016 AgID ha pubblicato le Linee guida per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, un documento di supporto alle PA nella fase di apertura dei dati).

Contemporaneamente vengono modificati alcuni articoli del CAD. Vengono introdotti il principio dell'Open Data by default e, all'art. 68, le definizioni di dato di tipo aperto e formato dei dati di tipo aperto.



2012: ...e, su un altro versante, approva la Legge Anticorruzione

Sempre nel 2012 la Legge anticorruzione delega il Governo ad adottare un Decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.


Nel 2013 viene approvato il cd. Decreto Trasparenza, che proclama il principio di accessibilità ai dati, ai documenti e alle informazioni in possesso della PA, disciplina lo strumento dell'accesso civico e, all'art. 7, prevede il riutilizzo dei dati.

2015: La Legge Madia e l'opzione per l'Open data

La legge n. 124 indica i principi per la modifica del CAD e del Decreto n. 33/2013:

Nell'art. 1 tra i criteri direttivi per la modifica del CAD vengono richiamati gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea tra cui la garanzia dell' "accesso e del riuso gratuiti di tutte le informazioni prodotte e detenute dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, l'alfabetizzazione digitale [...]".

Nell'art. 7 relativamente alle modifiche al Decreto Trasparenza, viene proclamato il "riconoscimento della libertà di informazione attraverso il diritto di accesso, anche per via telematica, di chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche".



2016: Il Decreto Trasparenza diventa FOIA

Nel 2016, in ossequio alle indicazioni contenute nella Legge Madia, il Decreto Trasparenza viene modificato, completando l'evoluzione verso il modello del Freedom of Information Act. Viene riconosciuto un diritto all'informazione, la trasparenza e l'accessibilità totale divengono la regola, mentre la riservatezza e il segreto sono eccezioni.

Il decreto n. 33/2013 novellato contiene diversi riferimenti alla filosofia dell'Open data.

L'Open data nel CAD

OPEN DATA BY DEFAULT (Art. 52): Ogni documento pubblicato dalle PA (in assenza di una licenza specifica) si considera rilasciato come dato di tipo aperto, con la sola eccezione dei documenti contenenti dati personali.

Art. 68 III comma: “Agli effetti del presente decreto legislativo si intende per:

a) formato dei dati di tipo aperto, un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi;

...



L'Open data nel CAD

b) dati di tipo aperto, i dati che presentano le seguenti caratteristiche:

1) sono disponibili secondo i termini di una licenza 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 a), 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 i casi previsti dall'art. 7 del d. lgs. n. 36/2006, e secondo le tariffe determinate con le modalità di cui al medesimo articolo.

L'Open data nel FOIA

Art. 1: definizione di Trasparenza come accessibilità totale alle informazioni in possesso della PA, con il solo limite del rispetto dei segreti e della protezione dei dati personali.

Art. 3: enunciazione di un diritto alla conoscibilità come diritto di conoscere, fruire gratuitamente, utilizzare e riutilizzare tutti i dati, i documenti e le informazioni oggetto di accesso civico, compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.

Art. 5: introduzione dell'accesso civico, che consente a chiunque di richiedere la pubblicazione di documenti, dati o informazioni la cui ostensione è prevista dalla legge, e dell'accesso generalizzato, relativo a dati e documenti ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria.


Art. 7: regola generale della pubblicazione e messa a disposizione dei dati in formato di tipo aperto e della possibilità del loro riutilizzo, nel rispetto del Codice della Privacy, dell'integrità e della citazione della fonte.



L'esperienza del Regno Unito. Accessibilità e Open data

Il Regno Unito si è dotato di un Freedom of Information Act già nel 2000, e nel 2012 ha pubblicato l'Open Data White Paper.


Mentre la finalità del FOIA è quella di garantire ai cittadini un controllo sull'operato dell'amministrazione, l'Open Data White Paper si pone su un altro piano. Quest'ultimo documento propone infatti ai cittadini un nuovo modello di utilizzo e riutilizzo dei dati al fine di migliorare i servizi loro offerti, sfruttando il potenziale dei dati aperti e facendone un uso più intelligente.



L'esperienza del Regno Unito. Il recepimento della Direttiva 2013/37

Il Governo inglese nel 2014 ha aperto una consultazione online, relativa al recepimento della direttiva 2013/37. L'obiettivo dichiarato era coinvolgere la cittadinanza in una valutazione dell'impatto delle modifiche alla vecchia direttiva del 2003 sul riutilizzo dei dati.

Il lancio della consultazione, ponendosi sulla stessa linea dell'Open Data White Paper, ha evidenziato le potenzialità delle politiche di trasparenza totale, in un'ottica di controllo della cittadinanza sull'operato delle Pubbliche Amministrazioni, ma soprattutto come mezzo di sviluppo economico e culturale per i singoli individui e come strumento per migliorare sensibilmente la qualità della vita.



L'esperienza del Regno Unito. Il recepimento della Direttiva 2013/37

L'Open Data nel Regno Unito viene introdotto nella cultura (prima che nel panorama legislativo) come filosofia che, se applicata nei flussi informativi tra pubblico e privato, permetterà di ottenere benefici economici, culturali, sociali.

Il superamento del Digital divide, inteso come fruizione generalizzata dell'Open Data e comprensione delle potenzialità ad esso sottese, è un elemento fondamentale.

Non a caso il superamento del Digital divide, anche attraverso iniziative di coinvolgimento della popolazione in consultazioni o attività divulgative, è tra gli obiettivi dell'Agenda Digitale, ed il Capitale umano, inteso come possesso delle competenze digitali, è tra i parametri di valutazione del progresso degli Stati membri all'interno del Digital Single Market .



Digital Economy and Society Index 2017 – United Kingdom



The United Kingdom ranks 7th in DESI 2017. While its ranking decreased somewhat over 2016, its score increased due to an improved performance in all domains. In particular, important improvements have been made in NGA subscriptions (Connectivity), Internet use (Human Capital), and Open Data (Digital Public Services). Conversely, use of Electronic Information Sharing, RFID and eInvoices (Integration of Digital Technologies) remains very low.

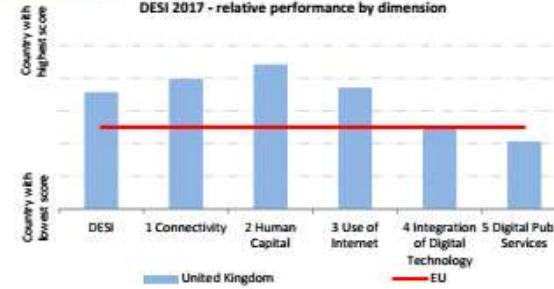
	United Kingdom rank	United Kingdom score	Cluster score	EU score
DESI 2017	7	0.60	0.63	0.52
DESI 2016 ¹	6	0.58	0.60	0.49

The Digital Economy and Society Index is a composite index measuring progress in digital through five components:

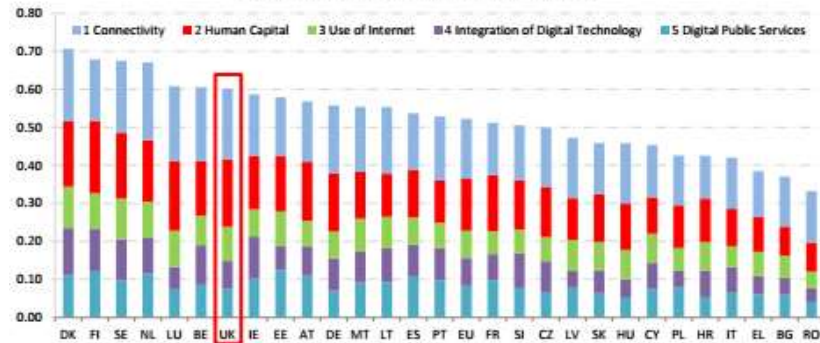
1 Connectivity	Fixed Broadband, Mobile Broadband, Broadband speed and prices
2 Human Capital	Basic Skills and Internet Use, Advanced skills and Development
3 Use of Internet	Citizens' use of Content, Communication and Online Transactions
4 Integration of Digital Technology	Business digitisation and eCommerce
5 Digital Public Services	eGovernment

Clustering: the United Kingdom belongs to the cluster of high performing countries.

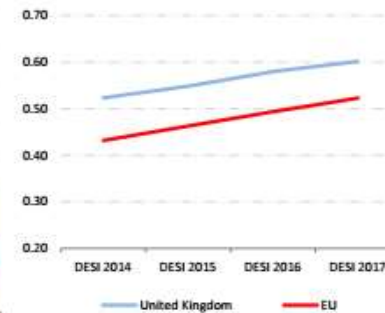
DESI 2017 - relative performance by dimension



Digital Economy and Society Index (DESI) 2017 ranking



DESI - evolution over time



FONTE: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>



Digital Economy and Society Index 2017 - Italia



DESI 2017: l'Italia è al 25esimo posto. Per quanto riguarda l'utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle imprese e l'erogazione di servizi pubblici online, l'Italia si avvicina alla media. Rispetto all'anno scorso ha fatto progressi in materia di connettività, in particolare grazie al miglioramento dell'accesso alle reti NGA. Tuttavia, gli scarsi risultati in termini di competenze digitali rischiano di frenare l'ulteriore sviluppo dell'economia e della società digitali.

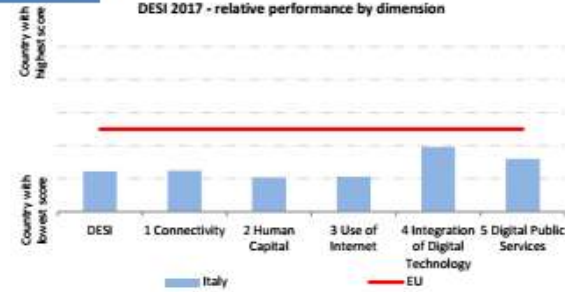
L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società è un indice composito che misura lo stato di avanzamento del digitale attraverso cinque componenti:

1 Connettività	Banda larga fissa, banda larga mobile, velocità e prezzi della banda larga
2 Capitale umano	Uso di internet, competenze digitali di base e avanzate
3 Uso di Internet	Utilizzo di contenuti, comunicazioni e transazioni online da parte dei cittadini
4 Integrazione delle tecnologie digitali	Digitalizzazione delle imprese e commercio elettronico
5 Servizi pubblici digitali	E-government (amministrazione pubblica online)

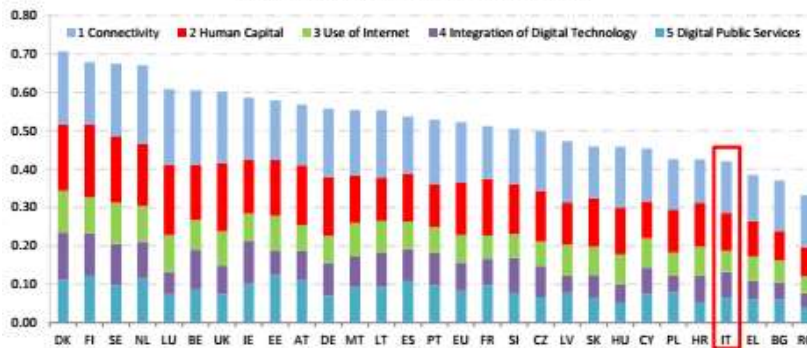
Gruppi: l'Italia appartiene al gruppo di paesi a bassa performance.

	Italy rank	Italy score	Cluster score	EU score
DESI 2017	25	0.42	0.41	0.52
DESI 2016 ¹	25	0.38	0.38	0.49

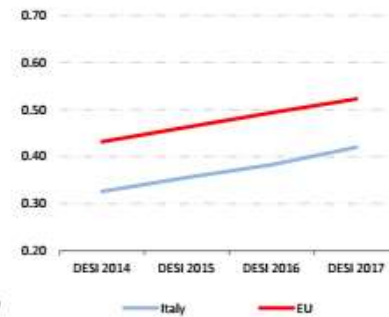
DESI 2017 - relative performance by dimension



Digital Economy and Society Index (DESI) 2017 ranking



DESI - evolution over time



FONTE: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

L'alfabetizzazione informatica, via maestra per l'Open data

*Tra i criteri direttivi per la modifica del CAD la Legge Madia indicava, insieme con l'accesso e il riuso delle informazioni del settore pubblico, l'alfabetizzazione digitale. L'articolo 8 - **Alfabetizzazione informatica dei cittadini**, attualmente in vigore dispone che*

«1. Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo».

Ad oggi questa norma sembra essere il più rilevante elemento di novità e di modernità del contesto giuridico di riferimento per le politiche nazionali di Open data.

GRAZIE!