

**Quale equilibrio fra trasparenza,
apertura e privacy nello
scenario del d.lgs. 33/2013?**

E-privacy 2014 - spring edition

Firenze, 5 aprile 2014 - Fernanda Faini

L'evoluzione verso l'open government

2

Lo sviluppo della società contemporanea pone la necessità di un'evoluzione dell'amministrazione pubblica nel senso dell'apertura.



Open Government

i governi e le amministrazioni devono essere trasparenti a tutti i livelli e le loro attività aperte e disponibili, al fine di favorire azioni efficaci e garantire un controllo pubblico mediante le nuove tecnologie.



Gli strumenti di open government, dopo essere entrati nel dibattito pubblico e scientifico, sono approdati nel quadro normativo italiano.

L'evoluzione verso l'open government

3

Evoluzione normativa



- **profonda riforma del d.lgs. 82/2005 con d.lgs. 235/2010** → si è parlato di “nuovo codice dell’amministrazione digitale”
- c.d. **decreto Semplificazioni** (d.l. 5/2012 conv. dalla legge 35/2012) → Agenda digitale italiana
- c.d. **decreto Sviluppo 2012** (d.l. 83/2012 conv. dalla legge 134/2012) → “amministrazione aperta” e open source
- c.d. **decreto Crescita 2.0** (d.l. 179/2012 conv. dalla legge 221/2012) → pervasive modifiche all’amministrazione digitale in direzione di apertura
- c.d. **decreto Trasparenza** (d.lgs. 33/2013, in attuazione legge 190/2012) → riordina le disposizioni e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle amministrazioni

Fernanda Faini

Fonte immagine: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/8b/Neon_Open_green.jpg

Trasparenza

5

Evoluzione del principio di trasparenza



- **legge 241/1990**, mod. nel 2005 → principio dell'attività amministrativa.
- **codice amministrazione digitale - CAD** (d.lgs. 82/2005 e sua riforma con d.lgs. 235/2010) → finalità principale, permea le norme.
- **riforma Brunetta** (legge delega 15/2009 e d.lgs. 150/2009) → concetto di *total disclosure*, accessibilità totale.
- **decreto Trasparenza - d.lgs. 33/2013** →
 - riordino obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni
 - previsione sezione sito web «Amministrazione trasparente»
 - introduzione accesso civico
 - strumenti di vigilanza e sanzione

Fernanda Faini

Fonte immagine: http://farm9.staticflickr.com/8254/8680139063_1ee10ff13e_b.jpg

Trasparenza

6

Principio generale di trasparenza (art. 1 d.lgs. 33/2013)

Particolare vis normativa e valore giuridico

- ❑ è intesa come **accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle PA**, per favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

- ❑ concorre all'attuazione del **principio democratico** e dei **principi costituzionali** di:
 - eguaglianza,
 - imparzialità,
 - buon andamento,
 - responsabilità,
 - efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche,
 - integrità e lealtà nel servizio alla nazione.

Trasparenza

7

- ❑ è condizione di **garanzia** delle libertà individuali e collettive e dei diritti civili, politici e sociali
- ❑ integra il diritto ad una **buona amministrazione**
- ❑ concorre alla realizzazione di una **amministrazione aperta**, al servizio del cittadino
- ❑ le disposizioni integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, ex art. 117, 2° comma, lettera m), C. e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale ex art. 117, 2° comma, lettera r), C.

Trasparenza → Apertura



8

La trasparenza evolve nella sua natura → attenzione non solo al *quantum*, ma al **quomodo della trasparenza** → **open data**, leve di nuove potenzialità economiche e sociali: modello di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, al fine di creare strumenti e servizi innovativi.

Gli open data nella normativa italiana

- **d.lgs.36/2006** (attuazione direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dei documenti)
- **d.lgs. 32/2010** (attuazione direttiva INSPIRE 2007/2/CE)
- art. 47 **decreto Semplificazioni** → open data fra gli obiettivi della cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana.
- art. 18 **decreto Sviluppo 2012**: “amministrazione aperta” → obbligo di pubblicare in open data informazioni rilevanti (vantaggi economici quali concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi a imprese e l'attribuzione corrispettivi e compensi a persone, professionisti, imprese, enti), con la previsione di responsabilità e sanzioni. Ora abrogato e confluito nei suoi contenuti nel d.lgs. 33/2013.



Apertura

9

- art. 9 **decreto Crescita 2.0** (ha modificato artt. 52 e 68 CAD):
 - esplicita **definizione** di dati di tipo aperto nelle dimensioni giuridica, tecnologica ed economica (art. 68).
 - **norma generale** finalizzata a razionalizzare il processo di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico (art. 52):
 - obbligo di pubblicare catalogo dati e metadati e regolamenti su accesso e riutilizzo,
 - principio c.d. *open data by default*,
 - clausole contrattuali idonee a consentire accesso e riutilizzo,
 - collegamento con la performance dirigenziale,
 - ruolo centrale Agenzia per l'Italia digitale (Agenda nazionale, rapporto annuale e linee guida).



Trasparenza & apertura

10

pubblicità e diritto alla conoscibilità (art. 3) → tutti i documenti, le informazioni e i dati **oggetto di pubblicazione obbligatoria** ai sensi della normativa vigente **sono pubblici e chiunque ha diritto di:**

- ◆ **conoscerli,**
- ◆ **fruirne gratuitamente,**
- ◆ **utilizzarli e riutilizzarli** ai sensi dell'art. 7.



dati di tipo aperto (art. 7) → i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico

- ▣ sono pubblicati in **formato di tipo aperto** ex art. 68, d.lgs. 82/2005 e
- ▣ sono liberamente **riutilizzabili** ai sensi del d.lgs. 36/2006, del d.lgs. 82/2005 e del d.lgs. 196/2003 senza ulteriori restrizioni oltre:
 - ◆ l'obbligo di citare la fonte
 - ◆ l'obbligo di rispettarne l'integrità

Privacy

11



Codice in materia di protezione dei dati personali – d.lgs.196/2003

Privacy quale **diritto fondamentale della persona**:

- ❖ ha riferimento nella stessa **normativa europea**
- ❖ trova **fondamento costituzionale** nel rispetto dei diritti dell'uomo e dello sviluppo della persona, garantiti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione, fornendo la matrice ideale di una serie di ulteriori diritti costituzionali quali
 - ❖ la libertà personale, di cui all'art. 13 C.,
 - ❖ l'inviolabilità del domicilio di cui all'art. 14 C.,
 - ❖ la libertà e segretezza della corrispondenza e di ogni forma di comunicazione di cui all'art. 15 C.

La **pubblicazione sul web** integra una fattispecie di **diffusione**, ossia il trattamento che consiste nel dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione.

Privacy

12

Principi

- ❖ tutela riguarda **dati personali**, ossia qualunque informazione relativa a persona fisica, identificata o identificabile, anche indirettamente.
Non riguarda **dati anonimi** → dati che in origine, o a seguito di trattamento, non possono essere associati ad un interessato identificato o identificabile.
- ❖ maggior protezione per **dati sensibili e giudiziari**
- ❖ **principio di necessità del trattamento (art. 3)** → sistemi informativi e i programmi informatici sono configurati riducendo al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi.

Principi nel trattamento dei dati

I dati personali oggetto di trattamento sono (art. 11 d.lgs. 196/2003):

- ❑ trattati in modo lecito e secondo correttezza (**principi di liceità e correttezza**);
- ❑ raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi (**principio di finalità**);
- ❑ esatti e, se necessario, aggiornati;
- ❑ pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati (**principio di pertinenza e non eccedenza, principio di proporzionalità**);
- ❑ conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati (cosiddetto **diritto all'oblio**).

Disciplina in caso di diffusione da parte di soggetti pubblici

- ❑ qualunque trattamento è consentito soltanto per lo **svolgimento delle funzioni istituzionali**
- ❑ i soggetti pubblici non devono richiedere il consenso dell'interessato, salvo quanto previsto per gli esercenti le professioni sanitarie e gli organismi sanitari pubblici
- ❑ **la diffusione di dati personali** è ammessa unicamente quando è prevista da una norma di legge o di regolamento
- ❑ **la diffusione di dati sensibili o giudiziari** è consentita solo se autorizzata da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite oppure se la disposizione di legge specifica la finalità di rilevante interesse pubblico e i tipi di dati e di operazioni sono identificati e resi pubblici a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento con atto di natura regolamentare adottato in conformità al parere espresso dal Garante

Alla ricerca dell'equilibrio...

15

Privacy



**Trasparenza
Apertura**

Fernanda Faini

Fonte immagine: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/f/f7/Boxe_birmane2.jpg

Punto di convergenza

16

La qualità dei dati

- ❖ **Privacy** → i dati personali oggetto di trattamento devono essere esatti e, se necessario, aggiornati (art. 11, comma 1, lett. c) d.lgs. 196/2003 - principio Codice privacy).
- ❖ **Trasparenza**
 - ❖ art. 53 del CAD pone la qualità fra le caratteristiche che i siti istituzionali devono rispettare,
 - ❖ l'art. 6, d.lgs. 33/2013 rubricato qualità delle informazioni → PPAA devono garantire integrità, costante aggiornamento, completezza, tempestività, semplicità di consultazione, comprensibilità, omogeneità, facile accessibilità, conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, indicazione della loro provenienza e riutilizzabilità.
Prevenzione potenziali escamotage di inadempimento → esigenza di assicurare adeguata qualità delle informazioni diffuse non può, in ogni caso, costituire motivo per l'omessa o ritardata pubblicazione.



Equilibrio



17

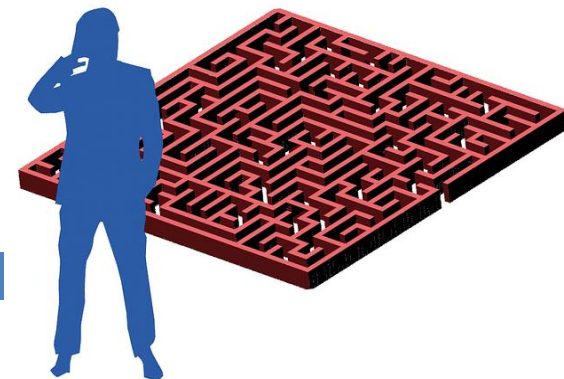
Art. 4 d.lgs. 33/2013 cerca di delineare equilibrio fra privacy e trasparenza:

- ❖ **obblighi di pubblicazione** del decreto Trasparenza → valutazione ex ante del legislatore circa le finalità, la pertinenza e l'indispensabilità dei dati (in tal senso B. Ponti)
- ❖ **dati personali** diversi dai dati sensibili e giudiziari oggetto di pubblicazione obbligatoria → è possibile la diffusione
- ❖ **pubblicazione di atti o documenti** prevista da norme di legge o di regolamento, dovranno essere resi non intellegibili i dati personali non pertinenti o, in caso di dati sensibili e giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza
- ❖ divieto alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale e limiti alla diffusione (art. 24, comma 1 e 6, legge 241/1990, art. 9 d.lgs. 322/1989, tutela del segreto statistico e quelli che siano qualificati come riservati dalla normativa nazionale ed europea in materia statistica)
- ❖ pubblicazione di **ulteriori e diversi dati**, informazioni e documenti per cui non è obbligatoria pubblicazione → sarà possibile, ma necessario procedere alla **anonimizzazione** dei dati personali eventualmente presenti

Fernanda Faini

Fonte immagine: http://farm4.staticflickr.com/3052/3022290830_7856d7d24e_o.jpg

Profili problematici



18

3 profili maggiormente problematici per l'equilibrio, dal momento che riguardano la profondità, l'ampiezza e gli effetti della diffusione:

- 1. durata della pubblicazione** e il rispetto del c.d. diritto all'oblio
- 2. l'indicizzazione e la rintracciabilità da parte di motori di ricerca esterni** e il rispetto del principio di proporzionalità
- 3. l'apertura e il riutilizzo dei dati** e il rispetto del principio di finalità

Durata della pubblicazione

19

- ❑ **parere Garante** nel provvedimento n. 49 del 7/02/2013 su schema d.lgs. 33/2013 aveva richiesto di stabilire periodi di permanenza online differenziati in base alla natura dei documenti stessi, garantendone altresì un'accessibilità selettiva in base alla scadenza del termine di pubblicazione.

Motivazione → rispetto del c.d. diritto all'oblio e principio di proporzionalità nella conservazione dei dati personali rispetto alle finalità perseguite

- ❑ **art. 8 d.lgs. 33/2013** ha mantenuto termine generale periodo di 5 anni decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione, e comunque fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti, fatti salvi i diversi termini previsti per il trattamento dei dati personali e dagli artt. 14, comma 2 (organi indirizzo politico – 3 anni e no archivio), e 15, comma 4 (dirigenti – 3 anni in archivio).

Per **art. 9, comma 2**, alla scadenza del termine dell'obbligo di pubblicazione, o anche prima, i documenti, le informazioni e i dati sono conservati e resi disponibili in distinte sezioni del sito di archivio, collocate e segnalate nella sezione “Amministrazione trasparente”: diritto all'oblio?

Indicizzazione motori di ricerca esterni

20

- **parere Garante** nel provvedimento n. 49 del 7/02/2013 su schema d.lgs. 33/2013 aveva raccomandato l'utilizzo di motori di ricerca interna al sito dell'amministrazione, non consentendo l'indicizzazione e la facile rintracciabilità.

Motivazione → rispetto del principio di proporzionalità nella conservazione dei dati personali rispetto alle finalità perseguite, rilevando inoltre che può incidere negativamente sull'esigenza di avere dati esatti, aggiornati e contestualizzati.

- **art. 4, comma 1, d.lgs. 33/2013** prevede invece espressamente per i dati personali diversi dai dati sensibili e giudiziari, oggetto di pubblicazione obbligatoria, il trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web. A conferma ai sensi dell' **art. 9, comma 1**, non possono essere disposti filtri e simili per impedire l'indicizzazione della sezione.

Apertura e riutilizzo dei dati

21

- **parere Garante** nel provvedimento n. 49 del 7 febbraio 2013 su schema d.lgs. 33/2013 suggeriva la specifica che, in caso di pubblicazione di dati personali, il loro utilizzo in altre operazioni di trattamento è consentito solo in termini compatibili con gli scopi per i quali sono stati raccolti e registrati.
Motivazione → il rispetto del principio di finalità.
- **l'art. 4, comma 1, d.lgs. 33/2013** prevede il riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 “nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali”, fondamentalmente senza accogliere le indicazioni del Garante → spostamento della tutela dal meccanismo preventivo al meccanismo successivo del controllo e della sanzione, in caso di abuso e violazione da parte del riutilizzatore (responsabile del trattamento) (B. Ponti)?

Dove pende la bilancia?

22

**Trasparenza/
Apertura**

**Durata
Indicizzazione
Riutilizzo**



Privacy

Fernanda Faini

Fonte immagine: <http://us.cdn2.123rf.com/168nwm/pavlik18/pavlik181212/pavlik18121200018/16672148-scales-of-justice.jpg>

Scenari futuri

23

Trasparenza & apertura → open government

- ❑ non solo **cittadini e imprese** devono **vedere e conoscere** attività PA,
- ❑ ma anche **agire** il conseguente **controllo democratico**, diventare protagonisti e **prendere parte all'azione pubblica** con una serie di strumenti nuovi, con apporto fattivo, innescando un circolo virtuoso di proficua “contaminazione” fra soggetti pubblici e privati → open government



Non basta rendere pubbliche le informazioni, ma è necessario creare **strumenti per garantire a cittadini e imprese di utilizzare il patrimonio informativo**, in modo attivo, di “agire la trasparenza”, riutilizzando i dati e avendo rapporto costante con PA.

Trasparenza e apertura consentono di conoscere, poter sprigionare **creatività e intelligenza collettiva**, promuovere condivisione, **contaminazione** di idee, far immaginare soluzioni inedite.

Scenari futuri

24

Vantaggi

- **risparmi e miglioramento** della qualità dei servizi e delle relazioni
- **efficienza**
- **incentivo alla competitività** → imprese saranno maggiormente portate a investire e localizzarsi in un sistema rapido, semplice, meno burocratico e gli open data possono essere importante volano per lo sviluppo economico
- **recupero di credibilità e fiducia** dei cittadini nelle istituzioni → maggior fiducia in ciò cui si è potuto partecipare e contribuire

Troppi vantaggi da trasparenza, apertura e riutilizzo dei dati!

Necessità di “modernizzazione” impianto privacy

maggior apertura ex ante,
strumenti e misure tecniche di sicurezza,
informativa,
licenze riutilizzo
controllo e sanzione....



E forse sarà il caso di dire...

25



Fernanda Faini

Fonte immagine: http://farm6.staticflickr.com/5056/5527480177_4ebd612198_z.jpg



Grazie per l'attenzione

dott.ssa Fernanda Faini

Responsabile Assistenza giuridica in materia di amministrazione digitale presso Regione Toscana

Cultore della materia Informatica giuridica presso Università di Firenze

Membro Consiglio direttivo Circolo Giuristi Telematici

Contatti

email

fernandafaini@gmail.com

Linked in

<http://it.linkedin.com/in/fernandafaini>

twitter

[@fernandafaini](https://twitter.com/fernandafaini)

facebook

<https://www.facebook.com/fernanda.faini>