



©

ottobre 2016

INFORMAZIONE ACCESSO E TRASPARENZA
a 800 anni dalla Magna Charta
(dall'habeas corpus all'habeas data)

Introduzione	7
Premessa	15
1) L'INFORMAZIONE	23
Informazioni, dati e 'beni informazionali'	23
Metadati	28
Banche-dati	29
Documentazione e documento	30
Dati pubblici e qualità delle informazioni	34
Certezze pubbliche e circolazione delle informazioni	38
Dati aperti (open data e open linked data)	40
Informazione, opinione pubblica e democrazia	44
Polivalenza del termine informazione.....	46
Libertà e informazione	50
Diritto e informazione	54
Dovere di informazione.....	58
2) L'ACCESSO	63
Istituzioni europee e accesso	63
L'accesso tra mancate occasioni e sabotaggi	65
L'accesso nella 241/90	71
La (lenta) correzione di rotta.....	74
Diritto di accesso e autonomie locali	77
L'accesso interamministrativo telematico	79

3) LA TRASPARENZA.....	83
Disponibilità di dati e informazioni	83
Il principio di trasparenza.....	84
Trasparenza, Costituzione e sovranità	91
Trasparenza e ‘resa del conto’	96
Trasparenza e informazione ambientale.....	98
Anti-corrruzione, trasparenza e accesso civico	99
Trasparenza e internet	109
Materiale e immateriale.....	137
Internet bene comune.....	140
4) DEROGHE E LIMITI AL DIRITTO ALLA CONOSCENZA.....	145
Il segreto.....	145
La riservatezza (e la tutela del corpo elettronico).....	157
Il diritto all’oblio (e l’identità in rete)	211
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	245
Condivisione, comunità, conversazione.....	245
Spazi pubblici interconnessi e condivisione del sapere	256
L’intelligenza collettiva.....	257
Diritto d’autore: copyright, copyleft e creative commons.....	262
Accessibilità alla conoscenza e banda larga	272
<i>Bibliografia</i>.....	281

Premessa

Termini come **informazione**, **trasparenza** e **accesso** vengono spesso usati indifferentemente e sovrapposti in modo promiscuo, anche all'interno di testi normativi. A fronte di tanta indifferenza lessicale e forzata sinonimia, appare opportuno un tentativo (almeno minimo) volto anche a un riordino semantico, utile per l'approfondimento oggetto della presente ricerca.

L'elemento comune che percorre trasversalmente **informazione**, **accesso** e **trasparenza** è la **conoscenza**, espressione del **sapere**, come molla poderosa di sviluppo ed evoluzione degli esseri umani: **sapere** inteso per millenni come **conoscenza** meramente funzionale alla realizzazione di beni e strumenti indispensabili alla sopravvivenza e ora divenuta bene in se', con proprio valore intrinseco, utilizzato per conseguire utilità economiche dirette o l'esercizio e il rafforzamento del potere.

Storia dell'**evoluzione** dell'**umanità**, pertanto, come effetto dell'accumulo e diffondersi di **conoscenza** e, quindi, risultato di un continuo, gigantesco processo di '*copia-incolla*' (e migliora).

In questa ricerca ci occuperemo in particolare delle informazioni e degli atti pubblici, non solo adottati, ma più in generale nella disponibilità di amministrazioni pubbliche, ossia da esse prodotte o comunque da esse detenute: l'area di ricerca è quindi la '**sfera pubblica**'¹, ossia lo spazio pubblico "*interposto tra la base della società ... e il suo vertice, corrispondente alle istituzioni politiche*"².

Esamineremo il rapporto tra **accesso** e **informazione**, sottolineando in premessa che, mentre storicamente "*il diritto di accesso tende alla soddisfazione di un interesse soggettivo, consistente nella aspirazione di un soggetto ad individuare con tempestività gli eventi lesivi relativi alla propria sfera giuridica*", "*il diritto all'informazione mira alla soddisfazione dell'interesse generale, in quanto si traduce nell'accoglimento delle istanze di*

¹ Jürgen Habermas, *The structural transformation of public sphere*, 1962 - *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, Luchterhand, 1962, trad. ital. (a cura di) Augusto Illuminati, Ferruccio Masini, Wanda Perretta, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1971.

² Michele Loporcaro, *Cattive notizie, la retorica senza lumi dei mass-media italiani*, Feltrinelli, Milano, 2010, pag. 19.

chiunque voglia partecipare attivamente all'amministrazione del pubblico interesse"³.

Dal **diritto all'informazione** si passa al **dovere di informare**, all'**obbligo** di apprestare strumenti, modalità, procedure in grado di rendere effettivamente **conoscibile** l'attività dei pubblici poteri e l'esercizio delle pubbliche funzioni: ecco quindi la cultura della **trasparenza**, intesa come **accountability**, come responsabilità del '*render conto*', al fine di rendere possibile il controllo democratico dei cittadini sull'operato delle pubbliche amministrazioni (e dei soggetti che operano per suo conto e comunque grazie a risorse pubbliche).

Il primo punto di contatto tra la tutela dei soggetti interessati e il controllo democratico dei cittadini sull'operato della pubblica amministrazione può ravvisarsi nell'utilizzo di un comune "*strumento per conoscere obiettivi e ragioni dei soggetti pubblici*": la motivazione del provvedimento amministrativo⁴.

Da un lato tratteremo la **sfera pubblica** in senso classico, intesa come '**res publica**', derivante da '*publicum*', riferito a '*jus publicum*' distinto da '*jus privatum*'.

Dall'altro il nuovo '**spazio pubblico**' collettivo e di conoscenza, deterritorializzato, creato dai '*media*' interattivi e interconnessi, e accessibile da qualunque luogo, con una caratteristica fondamentale: la "**onnivisione**", grazie alla quale "*da ogni punto del web si può trovare e mostrare praticamente qualunque cosa che possa essere registrata digitalmente*"; in tal modo il '*cyberspazio*'⁵ assume la forma di una "*super-icona vivente*"⁶.

Con **Internet** e i **media sociali** il rapporto tra **spazio pubblico** e **spazio privato** è mutato profondamente. Lo **spazio privato** è catapultato in rete, **reso pubblico** e il **corpo** (non solo il proprio, ma anche quello altrui, peraltro spesso esibito nella inconsapevolezza della persona interessata) è **messo in scena** nello spazio virtuale.

Proprio la consapevolezza degli utenti rappresenta il primo e fondamentale baluardo per la difesa dei diritti *online*.

³ Enza Caracciolo La Grotteria, *Carenza di informazione e responsabilità*, in *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto di informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 186.

⁴ Riccardo Villata, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 4, 1987, Giuffrè, Milano, pag. 529.

⁵ Parola usata per la prima volta nel 1984 dallo scrittore di fantascienza William Gibson nel romanzo *Neuromante*, Editrice Nord, Milano, 1986.

⁶ Pierre Lévy, *La ciberdemocrazia*, in *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Derrick De Kerkhove e Antonio Tursi (a cura di), Apogeo, Milano, 2006, pag. 8.

Da tale consapevolezza discende il tema delle regole e dei comportamenti in rete, rilanciati dalla **Dichiarazione dei Diritti in Internet**, approvata dalla Camera dei Deputati il 3 novembre 2015 con due mozioni. Cruciale e strategica per l'esercizio dei diritti si appalesa la garanzia della **neutralità della rete**.

La **pubblicizzazione** della **sfera privata** indotta dalle nuove forme (e piattaforme) di comunicazione pone infatti problematiche inedite circa la tutela del '**corpo elettronico**' di ogni individuo e del '**governo delle conoscenze**' sulla più intima sfera privata, anche al di là della difesa della riservatezza (diritto di anonimato e segretezza delle comunicazioni).

Il procedere della **virtualizzazione** produce una progressiva **smaterializzazione** non solo di documenti, ma anche di attività, professioni, relazioni, ecc.

Nell'universo *deterritorializzato* "**la città digitale rappresenta la base territoriale della ciberdemocrazia**"⁷ (non va però sottaciuto che "*la non fisicità dello spazio virtuale è occupata dalla corposa fisicità reale delle aziende multinazionali, dallo scontro tra centri di interessi, corporazioni, pirati. Non c'è solo trasparenza e dialogo nel ciberspazio, ma anche accanita lotta per controllare i dati, per utilizzare l'informazione*"⁸). Del resto è più che evidente che i grandi operatori di *Internet* detengono un'enorme concentrazione di potere (dati e informazioni).

Proprio l'enorme disponibilità di dati e informazioni e una potenza di calcolo immensamente grande costituiscono un formidabile propellente per i corposissimi investimenti dei giganti multinazionali del web nel campo della **ricerca**: investimenti che non hanno eguali per consistenza rispetto ai comparti tradizionali (es. case automobilistiche); l'orizzonte è costituito dagli studi sull'**intelligenza artificiale** e, all'interno di questo smisurato campo, grande attenzione è rivolta al cosiddetto **deep learning** (apprendimento approfondito), ambito di ricerca che scandaglia le reti neurali profonde e ricorrenti e la capacità di acquisizione per livelli progressivi. Un altro ambito su cui si lavora alacremente dietro le quinte riguarda la **realtà aumentata o virtuale** (arricchimento della percezione sensoriale).

Uno dei terreni ove più aspra si svolge la battaglia è quello dei diritti attinenti la **proprietà intellettuale**⁹; a tal proposito, una delle prime e più emblematiche

⁷ Pierre Lévy, *ibid.*, pag. 11.

⁸ Michele Prospero, *La solitudine del cittadino virtuale*, in Derrick De Kerkhove, Antonio Tursi (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Apogeo, Milano, 2006, pag. 185.

⁹ Nuova espressione linguistica, introdotta nel 1967 in un documento della '*World Intellectual Property Organization*' (WIPO).

battaglie ingaggiate nei decenni scorsi ha riguardato il tentativo di mettere fuorilegge i videoregistratori analogici, accusati di rappresentare “*lo strangolatore di Boston dell’industria cinematografica*” USA¹⁰.

Che il confine tra tutela del diritto d’autore, lotta alla pirateria informatica, censura e libertà in rete sia molto labile è confermato peraltro dalle mobilitazioni e reazioni alle delibere dell’*Autorità per la Garanzia nelle*

“L’estensione della copertura viene preparata ... da una estensione semantica e il ‘trucco’ consiste nell’uso della parola ‘proprietà’ che nel lessico comune dell’occidente viene comunemente associata al diritto perpetuo e pressoché assoluto su di un bene fisico, secondo alcuni persino un diritto naturale. Invece copyright e brevetti, va ribadito ..., sono nati come forme particolari e deboli di diritto: con essi lo Stato concede sì un monopolio a controllare la diffusione di certi beni intellettuali, ma limitato. Alcuni suggeriscono persino che non si dovrebbe nemmeno parlare di diritto di copia, ma semmai di privilegio o concessione. Vale in proposito il paragone con le licenze per le trasmissioni via etere: il bene comune (le frequenze) resta tale, ma per un tempo limitato se ne concede il controllo a dei soggetti privati. Nel copyright il bene comune è la conoscenza diffusa, patrimonio dell’umanità anche quando prodotta da un singolo”.

“... L’espressione ‘diritti di proprietà intellettuale ... suggerisce implicitamente che i beni intellettuali siano come i beni fisici che appartengono al proprietario per sempre (salvo quando egli decida di liberarsene, alienandoli) e oscura invece la profonda differenza tra beni appropriabili e beni inappropriabili: la mia bistecca se la cedo non posso più mangiarla, mentre le mie idee sono inappropriabili, perché, anche passandole ad altri, non per questo ne perdo la disponibilità” (Franco Carlini, *Divergenze digitali conflitti, soggetti e tecnologie della terza internet*, Manifestolibri, Roma, 2002, pagg. 85-86).

¹⁰ Espressione usata da Jack Valenti, presidente della *Motion Picture Association of America* (MPAA) dinanzi al Congresso USA.

Con una poderosa operazione di lobbying, negli anni ’70 del Novecento le maggiori case cinematografiche mondiali tentano di far votare al Congresso USA la messa fuori legge dei videoregistratori betamax, accusati di consentire la riproduzione abusiva di film. La controversia finisce in tribunale e dinanzi alla Corte Suprema, con il titanico scontro (tra il 1976 e il 1984) tra la *Sony* (produttrice degli allora nuovi apparecchi di videoregistrazione analogica) e la *Universal* (in rappresentanza del cartello dei colossi multinazionali del cinema).

Si tratta di un’anticipazione del conflitto su diritto d’autore che si riprodurrà con nuovo vigore con la diffusione di internet.

All’innovativa sentenza (del 17 gennaio 1984) della Corte Suprema paiono essersi ispirati nel 1998 i giudici che respingono il ricorso della *Recording Industry Association of America* (RIAA) nei confronti di uno degli antenati dall’iPod, il *Diamond Multimedia Rio PMP 300* (uno dei primi lettori digitali portatili MP3).

Altro esempio di conflitto si registra con l’entrata in scena nel 1999 di Napster, programma ideato per il *file sharing* di tracce musicali (un server centrale, con funzioni di motore di ricerca ove vengono indicizzati i brani musicali permette la condivisione con gli hard disk degli utenti). Nel 2001 un giudice ne ordina la chiusura per ripetute violazioni del *copyright*.

Va infine ricordato che l’ostilità dell’industria musicale alle nuove tecnologie si era già manifestata anche nei confronti dell’introduzione dei nastri magnetici, cui era stata addossata la responsabilità per il calo delle vendite dei dischi negli anni ’70.

comunicazioni (AGCom) sulla regolamentazione della proprietà intellettuale in rete¹¹.

Si tratta in fin dei conti della riproposizione del **conflitto** tra **libertà economiche** e **diritti fondamentali** della persona, che vede coinvolti quattro attori (coloro che ospitano nel proprio sito il materiale pirata, coloro che scaricano illegalmente film e musica, gli *Internet Service Provider* che veicolano il traffico in rete e l'autore del materiale scaricato illecitamente).

In ultimo va sottolineato il cambio di paradigma sull'accesso: le più recenti norme a presidio della trasparenza sembrano infatti i frutti dei semi sparsi negli anni '80 dalla 'Commissione Nigro' sul diritto di accesso generalizzato alla conoscenza (semi che evidentemente non erano stati distrutti dalla glaciazione delle aspettative seguita a quel pioneristico lavoro, ma solo ibernati).

Accesso non più inteso come mera concessione di guardare furtivamente dal buco della serratura (per di più riservata ai soli portatori di interessi personali e diretti), né più permesso timidamente esteso contro voglia a una platea più vasta ma pur sempre vigilata, ma libertà indefettibile in capo a chiunque, per giunta non solo in rapporto agli atti adottati, ma alla più vasta platea delle informazioni detenute e in possesso delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti che agiscono per loro conto (o comunque con soldi pubblici).

E proprio in rapporto ai **soldi dei contribuenti** che va apprezzato il progetto di rendere penetrabile al pubblico sguardo l'utilizzo dei '**soldi pubblici**', attraverso un apposito portale web da predisporre a cura dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Resta però, e non può essere sottaciuto, il limite della mancata previsione di specifiche sanzioni, volte a conferire effettività ai principi dichiarati, lasciati alla buona volontà di singoli e amministrazioni e alla mercé della protervia di soggetti armati di potere e di mille alibi per sottrarsi all'adempimento sollecito ed esaustivo di quanto solennemente annunciato a tutela del diritto e della libertà di conoscenza.

Leonardo Rubino

¹¹ Delibere del 6 luglio 2011 e del 25 luglio 2013. Per i relativi contenuti vedasi l'approfondimento in materia di *diritti d'autore* contenuto nel capitolo '*Spazi pubblici interconnessi e condivisione del sapere*'.

AUTORI TRATTATI

Ag. per l'Italia Digitale, Albini Christian, Allegretti Umberto, Amato Giuliano, Amato Rosaria, Arena Gregorio, Arendt Hannah, Assante Ernesto, Autier Michel Bagnara Sebastiano, Barbera Augusto, Barlow John Perry, Barone Giuseppe, Bar-Yosef Rivkah, Baselinemag, Battelle John, Bauman Zigmunt, Belardelli Giulia, Benigni Glauco, Bentham Jeremy, Benussi Giovanni, Berardi Franco Bifo, Berliner Morgenpost, Berners-Lee Tim, Bobbio Norberto, Bollier David, Bombardelli Marco, Borges Jorge Luis, Bourquin Jacques, Brandeis Louis, Bryson Lyman, Cammarota Giuseppe, Candian Aurelio, Canetti Elias, Caracciolo La Grotteria Enza, Caramazza Ignazio Francesco, Caranta Roberto, Carlini Franco, Carloni Enrico, Carr David F, Carr Nicholas, Carullo Antonio, Casati Davide, Casilli Antonio, Cassese Sabino, Castells Manuel, Catala Pierre, Cavalieri Piero, Cedrone Giovanni, Cerri Augusto, Chittaro Luca, Chiusi Fabio, Clarich Marcello, Comm. Coord. SPC, Conley Marshall, Contri Alberto, Costa Jean Paul, Costanzo Pasquale, Crepet Paolo, Crisafulli Vezio, Cudia Chiara, D'Alessandro Jaime, D'Auria Gaetano, De Benedetti Carlo, De Benedetti Francesca, De Kerkhove Derrick, De Minico Giovanna, De Poli Matteo, De Santis Raffaella, Di Corinto Arturo, Dini Antonio, Doctorow Cory, Domanin Igino, Donati Daniele, Feroldi Donata, Ferraris Laura, Ferraris Maurizio, Ferrarotti Franco, Fiorenzano Sergio, Fischetti Max, Formenti Carlo, Foucault Michel, Foschini Marcello, Franco Italo, Fromm Erich, Frosini Vittorio, Gambaro Paolo, Garante privacy, Gerace Giovanni Battista, Giannini Massimo Severo, Gibson William, Giglioni Fabio, Gilioli Alessandro, Goffman Erving, Grisi Giuseppe, Gubitosa Carlo, Guerra Maria Paola, Guicciardini Francesco, Habermas Jurgen, Hafner Katie, Hamelink Cees J., Henzensberger Hans Magnus, Heald David, Kant Immanuel, Kelly Kevin, Kelsen Hans, Ibba Roberto, Ingravallo Giovanni, International Yearbook of Library and Information Management, Iorio Eugenio, Ippolita.net, Italia Vittorio, Jefferson Thomas, Joly Maurice, Lasserre Bruno, Law Jacki, Lenoir Noelle, Lessig Lawrence, Levy Arnaud, Lévy Pierre, Levy Steven, Licklider Carl Robnett, Lifton Robert Jay, Lippmann Walter, Loiodice Aldo, Lombardi Giorgio M., Longo Alessandro, Loporcaro Michele, Lovink Geert, Luft Joseph, Luna Riccardo, Lyon Matthew, Madec Alain, Macaluso Fabio, Madison James, Maffesoli Michel, Magrassi Paolo, Maheu René, Mandelkern Dieudonné, Manganaro Francesco, Marconi Francesco, Mari Angelo, Marinetti Filippo Tommaso, Marzuoli Carlo, Marx Karl, Massera Alberto, Mazzamuto Marco, Mayer-Schoemberger McGregor Jena, Viktor, McLuhan Marshall, Merloni Francesco, Meyrowitz Joshua, Mortati Costantino, Musella Fortunato, Musil Robert, Nicolini Francesca, Nielsen Michael, Nuvolone Pietro, Onida Valerio, Orestano Riccardo, Orsi Battaglini Andrea, Orwell George, Pace Alessandro, Palmieri Paola, Pantaleoni Maffeo, Parisi Stefano, Pasquale Frank, Pastori, Giorgio, Patterson Christina, Paz Octavio, Pellecchia Enza, Pinelli Cesare, Pirandello Luigi, Pizzaleo Antonella Giulia, Planiol Marcel Ferdinand, Ponti Benedetto, Prospero Michele, Pugliatti Salvatore, Puletti Ruggero, Rampini Federico, Razzi Massimo, Reding Viviane, Rheingold Howard, Ripert Georges, Rodotà Stefano, Rodriguez Simona, Romano Antonio, Romano Onofrio, Rosen Jeffrey, Rubin Vitality Aronovich, Saitta Fabio, Sandulli Aldo, Sandulli Aldo Maria, Santaniello Mauro, Santoro Pellino, Sbandi Federico, Schaff Sylvie, Schmitt Carl, Schwartzemberg Robert Gérard, Sciullo Girolamo, Scorza Guido, Simone Raffaele, Siracusano Paolo, Sirianni Guido, Soro Antonello, Spasiano Mario R, Starkschall Mriam, Stirn Bernanrd, Tassone Antonio R, Taylor Bob, Tesauo Paolo, Tinelli Lando, Titus, Tursi Antonio, United Nations, Urbinati Nadia, Valery Paul, Valli Bernardo, Venturini Fernando, Villata Riccardo, Volpicelli Anna, Warren Samuel, Weber Max, Wu Tim, Zucchetti Alberto, Zucconi Vittorio, Wikipedia.



Leonardo Rubino è in servizio presso la **Regione Puglia** dal **1975**.

Laurea in **Scienze Politiche** - indirizzo politico-amministrativo - con una tesi in Diritto regionale e degli enti locali, specializzazione post-laurea in **Scienze delle Autonomie costituzionali** e perfezionamenti in **Comunicazione e Pubbliche Relazioni**, nonché in **Psicologia delle comunicazioni sociali**.

Ha frequentato numerosi corsi e attività di aggiornamento, tra cui un corso su **l'Informazione e la Comunicazione nella P.A.** presso la **Scuola di Pubblica Amministrazione** (Presidenza Consiglio dei Ministri).

E' iscritto all'ordine dei **giornalisti** - elenco pubblicitari - e nell'elenco dei **Comunicatori pubblici** (Assoc. Comunicazione pubblica e istituzionale).

E' autore di **saggi, pubblicazioni, studi e ricerche**, nonché di **articoli e interventi** sulla stampa nazionale, regionale e locale.

Tra le diverse **iniziative editoriali** si segnalano:

- **La legislazione regionale pugliese di contenuto erogatorio**
- **Il turismo in Puglia, politiche, flussi, strutture**
- **La potestà legislativa regionale in materia di turismo**
- **Demanio marittimo e interessi turistici,**
- **L'agriturismo in Puglia (profili legislativi)**
- **Taranto: quale turismo?**
- **Domanda e offerta turistica in Puglia**
- **L'offerta culturale in Italia**
- **Il Pop Puglia 1994-99: beneficiari, risorse, localiz., procedure**
- **Comunità europee e politiche regionali**
- **La Regione Puglia e gli interventi comunitari**
- **Leggi, lacci e risorse per il turismo**
- **Trasparenza e diritto all'informazione**
- **Turismo: cifre, parole e miti**
- **Il sistema turistico pugliese, un lillipuziano in crescita**
- **Regione ed enti locali in Puglia**
- **La provincia di Taranto: quale futuro?**
- **Leggi e norme: comando, messaggio e linguaggio**
- **Informazione e comunicazione delle norme della Reg. Puglia**

Francesco Saponaro è Presidente del CETMA (Centro Progettazione, Design e Tecnologie dei Materiali), consorzio pubblico-privato partecipato dall'Enea e dall'Università del Salento. Si è occupato per molti anni di management nel settore dell'informatica, dirigendo aziende private e pubbliche, e ha svolto attività didattiche universitarie nelle discipline dell'organizzazione aziendale. Nella 4^a legislatura reg. pugliese ha ricoperto la carica di Consigliere reg. e nell'8^a legislatura è stato Assessore al Bilancio e Programmazione.

Euro 26,00

ISBN 978-88-900490-2-6