

Il patrimonio informativo della P.A. come servizio. I dati pubblici sono pubblici?

*Cesare Maioli
Regione Emilia-Romagna*

Roma, 8 maggio 2000

Viene riportata la traccia dell'intervento tenuto al Forum della P.A.

Si tratta di quattro paragrafi che rispondono alle domande poste dagli organizzatori.

In ciascuno di essi si forniscono:

- la percezione che, come funzione informatica della Regione Emilia-Romagna, si ha del problema
- lo stato delle iniziative regionali per affrontare le problematiche sollevate
- la situazione regionale relativa al settore statistico che svolge un ruolo cruciale nella preparazione, gestione e diffusione dei dati pubblici

1. PROPRIETÀ, TUTELA E RIORGANIZZAZIONE DEI DATI

I dati personali possono dirsi di 'proprietà', ossia nella disponibilità e nel godimento pieno ed esclusivo, solamente delle persone, fisiche o giuridiche, a cui si riferiscono.

Non tutti i dati personali sono, per altro, liberamente disponibili, neppure dal soggetto al quale si riferiscono (per esempio il diritto al nome, alcuni dati sensibili o giudiziari).

Per questo motivo non è in linea generale ontologicamente corretto parlare di 'proprietà' del dato e, sempre per la stessa ragione, la recente normativa di cui alla L. 675/96 identifica il soggetto al quale i dati afferiscono non come 'proprietario' dei dati bensì, più correttamente, come 'l'interessato', nel senso del soggetto che vanta un interesse giuridico all'uso dei dati in quanto gli afferiscono.

Un primo caposaldo della vigente normativa in materia riposa, quindi, proprio sull'identificazione dell'**interessato**, da intendersi quale soggetto al quale i dati si riferiscono.

Diverso discorso deve farsi nel caso in cui debba essere qualificata non tanto la titolarità del dato, bensì la **titolarità al trattamento**.

Il dato personale può infatti essere stato comunicato (nelle forme e per i motivi più diversi) a soggetti terzi.

I **motivi** per i quali si procede alla comunicazione o diffusione dei dati sono di fondamentale importanza per determinare la liceità o meno del loro successivo trattamento. Su questo punto si avrà occasione di tornare al successivo punto 4.

Il **titolare del trattamento** deve attenersi, nel compiere il trattamento stesso, a tutte le cautele, misure e limiti imposti dall'ordinamento giuridico.

Nell'ordinamento giuridico nazionale, particolare rilevanza hanno, ai fini dell'identificazione dei vincoli e limiti del trattamento, le norme in materia di

trattamento dei dati personali, le norme che regolamentano gli uffici pubblici (per esempio, la normativa in materia di accesso ai dati, ma anche quelle che disciplinano i registri dello stato civile e delle altre banche di dati degli uffici pubblici e del protocollo informatico) e le norme di regolamentazione della stampa (assicurando il diritto di cronaca).

L'elencazione proposta, lungi dall'essere esaustiva, evidenzia come la determinazione dei vincoli e dei limiti imposti al 'titolare del trattamento' non sia facilmente esperibile. Un'ulteriore conseguenza è che anche la qualificazione dell'ambito entro il quale il trattamento dei dati può dirsi legittimo (e in alcuni casi auspicabile, come sicuramente è per i dati contenuti nelle banche di dati della P.A. quando il loro trattamento è finalizzato alla semplificazione amministrativa) diviene incerta.

Certo invece è che la **garanzia** in ordine alla tutela e alla gestione della riorganizzazione dei dati stessi deve essere fornita dal 'titolare del trattamento' e dal responsabile del trattamento, ove nominato.

In considerazione della potestà decisionale diretta, il titolare del trattamento e il **responsabile** (figura introdotta con la L. 675/96) sono infatti tenuti all'osservanza di tutti i limiti e vincoli imposti per la liceità del trattamento dei dati personali.

Si evidenzia inoltre che la '**riorganizzazione**' dei dati (sia essa intesa come 'aggiornamento', sia come nuova strutturazione, correlazione e integrazione dei dati) costituisce, a tutti gli effetti, un 'trattamento', con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista dell'applicazione della normativa in materia di riservatezza (oltre a ogni eventuale norma che stabilisca criteri speciali e più ristrettivi per il trattamento di determinate tipologie di dati).

In particolare, ove per riorganizzazione si intenda 'aggiornamento' dei dati, la stessa L. 675/96, art. 9, ai fini della configurabilità della liceità del trattamento, obbliga il titolare a procedervi autonomamente.

Nella Regione Emilia-Romagna, in linea con le citate norme in materia, è da tempo costante il tentativo di sensibilizzare e responsabilizzare i "proprietari" di documenti e i titolari di procedimenti; tale sorta di *depositario o conservatore* è opportuno venga delegato formalmente come 'proprietario' dei documenti.

Riteniamo che la P.A., nel suo insieme, debba gestire la riorganizzazione dei dati attraverso regole e soprattutto strumenti comuni e condivisi.

In pratica è la singola amministrazione pubblica che produce i dati a "riorganizzarli", e lo fa "riempiendo" per i "suoi" dati il "Repertorio condiviso" dei dati della P.A.; in pratica il Repertorio può diventare contemporaneamente lo strumento per descrivere e certificare - per tramite di *metadati* - i dati e la via per accedere in modo regolamentato ai dati stessi da parte delle altre amministrazioni pubbliche e dei cittadini e imprese.

Lo Stato o, meglio, l'Autorità indipendente dal medesimo istituita (Garante per la protezione dei dati personali), interviene laddove i soggetti preposti al trattamento non adempiano correttamente alle funzioni loro attribuite dalla normativa.

In merito si rileva che le funzioni di controllo e verifica sono state affidate a un'Autorità indipendente proprio al fine di tutelare la persona anche nei confronti dello Stato che, in quanto tale, gestisce una moltitudine di trattamenti di dati personali. Si è voluto perciò evitare che l'Amministrazione potesse influire sulle decisioni dell'organismo di 'controllo'.

Come nella pratica la singola amministrazione gestisca al meglio una eventuale riorganizzazione interna del suo Sistema Informativo, è un aspetto di norme e deleghe interne a essa. La crescita nell'uso di strumenti come il *data warehouse* facilita il raggiungimento dell'obiettivo.

E' paradigmatica, per le Regioni, l'attività relativa ai dati statistici ufficiali; essi vengono raccolti nell'ambito del programma statistico nazionale o dei programmi statistici regionali. Sono quindi previsti da documenti programmatici e rappresentano una attività istituzionale.

La loro titolarità è solitamente attribuita all'ente che ne ha promosso la rilevazione e il trattamento. Per gran parte dei dati statistici ufficiali la titolarità è dell'ISTAT a prescindere dall'ente, spesso il Comune, che li ha materialmente raccolti e validati.

Esiste ovviamente anche un'attività statistica "privata" i cui dati sono di proprietà del soggetto che li raccoglie. Spesso riguardano ricerche di mercato, sondaggi di opinione o indagini qualitative per le quali rimangono valide le norme previste dalla legge sulla riservatezza (L. 675/96).

Per quanto riguarda i dati di interesse generale, in ogni caso, l'idea che i dati appartengano all'ISTAT collide con i principi del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale) promosso dall'ISTAT stesso.

In altre parole, la titolarità delle rilevazioni, a nostro parere, non comporta l'esclusività dell'utilizzo dei risultati.

Da anni le Regioni propongono che i dati statistici, anche quelli individuali e nominativi, siano patrimonio di tutti gli uffici SISTAN a prescindere da territorio di riferimento e dalla materia trattata.

Esistono norme molto precise per il trattamento dei dati e la diffusione dei risultati in ambito SISTAN, sufficienti a garantire ogni problema di riservatezza; queste regole sono condivisibili e pertanto non esclusive dell'ISTAT.

Si tratta soprattutto dei dati individuali dei censimenti e delle rilevazioni campionarie.

A una logica di titolarità centralizzata, si contrappone una distribuzione delle responsabilità.

Le Regioni e le Province possono sicuramente dare supporto a molte rilevazioni sul territorio nel rispetto di tali regole se potranno assumere un ruolo di coordinamento sulle rilevazioni pubbliche.

2. RUOLI DELLE COMPONENTI DELLA P.A. NEL PROCESSO DI COOPERAZIONE ISTITUZIONALE, DEFINIZIONE DEGLI STANDARD E INDIVIDUAZIONE DI UNA TECNOLOGIA UNIFICANTE LA CONDIVISIONE DEI DATI

La questione della cooperazione istituzionale dei singoli organi della P.A., nel rispetto della loro autonomia e della tutela della riservatezza coinvolge discipline affatto diverse. Da un lato, infatti, occorre considerare il principio fondamentale di buon andamento della P.A., il quale, traendo origine da norma di rango costituzionale, ha trovato peculiare applicazione e rinvigorimento a seguito della riforma della P.A. (attuata o in via d'attuazione con le diverse leggi Bassanini) e il principio di autonomia degli enti della P.A.; dall'altro la normativa in materia di trattamento dei dati personali e le diverse norme che disciplinano il segreto d'ufficio.

Per la **condivisione degli archivi** si deve in linea di principio attivare l'AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), anche nell'ambito della RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione).

All'AIPA compete la definizione degli standard tecnici unificanti da adottare dalla P.A. e, pertanto, è altresì chiamata a contribuire all'adozione delle misure di sicurezza previste dall'art. 15, legge 675/96 e delle misure minime ora previste dal D.P.R. 318/99. Nella sua attività, l'AIPA deve necessariamente coordinarsi con l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali proprio in considerazione dei compiti istituzionalmente affidati a questo organismo.

Nel 1998-99 è stato importante l'impegno dell'AIPA nelle iniziative di realizzazione del sistema informativo della P.A. poiché:

- il sistema informativo unitario costituirà il supporto tecnologico alla progressiva attuazione della riforma della P.A.;
- il completamento nel triennio delle infrastrutture tecnologiche di supporto permetterà l'ampia realizzazione dei servizi di trasporto e di interoperabilità della RUPA
- si arriverà a tre posti di lavoro automatizzati ogni quattro dipendenti in linea coi principali Paesi concorrenti

E' importante evidenziare i risultati ottenuti dalle Amministrazioni locali in particolare per :

- il raddoppio delle reti civiche esistenti in tre anni
- numerosi progetti per l'utilizzo delle smart card
- l'avviata unificazioni di uffici anagrafici, del catasto e dell'anagrafe sanitaria
- l'implementazione di sistemi informativi georeferenziati

La Regione Emilia-Romagna intende fornire un contributo alle attività dell'AIPA cooperando alle sue iniziative, così come a quelle di organismi di raccordo delle attività delle Regioni come il CISIS, seguendo le seguenti linee guida:

- che siano prese in esame le esigenze di tutti i possibili attori
- che si seguano comportamenti coerenti con quelle delle altre realtà europee
- che si adottino meccanismi di cooperazione e integrazione

Dal punto di vista regionale si osserva che l'utilizzo e la capillarità delle reti telematiche (ERNET è quella della Emilia-Romagna) forniscano la base della cooperazione e dell'interscambio di dati. Reti intese come strutture fisiche ma anche come strumento organizzativo che chiarisca il ruolo degli attori coinvolti e porti alla reingegnerizzazione dei processi organizzativi.

Non è marginale il tema tecnico degli standard di rappresentazione dei documenti e di formalizzazioni dei contenuti. Il problema spesso non è solo nella disponibilità dei dati ma anche nella loro reperibilità: per questo la disponibilità di strumenti (per esempio XML) che consentono di gestire la semantica dei contenuti e non solo la sintassi della loro formalizzazione facilitano l'accessibilità alle informazioni. E' imponente il lavoro di recuperare il pregresso patrimonio informativo degli enti: il **Piano Telematico** di cui la Regione Emilia-Romagna si è dotata nel dicembre 1999 indica la distribuzione di servizi con modalità *web* come un importante obiettivo e pertanto molto lavoro sarà svolto per l'adozione di strumenti efficaci e per l'allineamento delle applicazioni *legacy* con quelle attualmente in sviluppo.

Esistono vari progetti e diversi Enti ed entità dello Stato che si muovono cercando di sviluppare il tema della gestione e messa a disposizione per sé e per gli altri delle **basi dati fondamentali**: ciascuno si muove cercando di affermare il proprio progetto nel rapporto con gli enti Locali. Le basi dati cui di interesse sono:

- Popolazione (che fa riferimento al Ministero dell'Interno)
- Imprese (Infocamere)
- Tributarie e fiscali (Ministero delle Finanze)

A queste sono correlate almeno altre due basi dati: pensioni (INPS) e assicurazioni sul lavoro (INAIL).

Ciascuna di esse ha uno o più titolari dei procedimenti e ha bisogno dei dati delle altre, per completezza e riscontri; tutte le basi dati in questione hanno errori e incongruenze interne ed esterne; tutte interessano il mondo pubblico e privato sia a livello locale che nazionale.

Il Piano Telematico regionale le pone al centro della possibilità di sviluppo di servizi da distribuire da parte della P.A.

Ciascun titolare ha la propria strategia per garantire il proprio ruolo e procurarsi l'accessibilità ai dati degli altri, e per garantirsi i ritorni economici possibili dalla messa disposizione dei dati.

L'obiettivo è la creazione di un ambito regionale di interscambio dei dati relativi alle basi dati fondamentali che sia di servizio per la P.A. locale e decentrata.

Questo ruolo è dichiarato nel Piano Telematico regionale e va costruito con il coinvolgimento dei soggetti interessati sia gestori che fruitori dei dati: la delibera regionale 219 del 2000 introduce alcuni elementi significativi di impianto per coinvolgere fin dalla fase di progettazione il sistema territoriale nella definizione delle soluzioni organizzative e tecnologiche. In particolare sono introdotti sistemi di distribuzione e utilizzo coordinato di risorse economiche da attribuire al settore informatico e telematico; tale esigenza è da inquadrare, assieme al reperimento delle risorse finanziarie, come necessaria per poter concretamente parlare di 'cooperazione istituzionale'.

Il ruolo può comportare la creazione sia di sistemi informativi integrati con il livello nazionale e locale che di strumenti di interscambio evoluti.

Allo stato attuale è inoltre definito in termini progettuali il Sistema Informativo Tributario, che propone un archivio delle persone fisiche e uno delle imprese.

L'interscambio può avvenire in almeno due modi:

- creazione di banche dati di livello regionale accessibili da parte degli Enti interessati
- creazione di sistemi di indice che rimandino agli archivi degli Enti

Va sottolineato che il progetto di *Portale per la P.A.*, citato nel Piano Telematico, rappresenta l'approccio che la Regione ha individuato come base dell'interscambio.

Le azioni da sviluppare da parte della Regione sono:

- accoglimento e governo delle proposte di livello provinciale di creazione di accordi fra vari Enti e di basi dati, curandone le coerenze sia di contenuto che metodologiche
- avvio di concrete sperimentazioni: alcune Province sono attive
- avvio di un'analisi che, partendo dalle diverse proposte nazionali, regionali e locali, ne specifichi e confronti i contenuti informativi, evidenziando le sovrapposizioni logiche e le diverse possibili soluzioni organizzative. L'analisi in sostanza intende produrre:
 1. un'architettura dei dati, dei processi e delle transazioni
 2. l'ipotesi di possibili assetti organizzativi per il governo dell'interscambio dei dati
 3. schemi di possibili rapporti istituzionali fra gli Enti

Un'analisi sul primo punto è stata avviata in collaborazione con alcune Province.

L'inserimento dei risultati dei punti 1 e 2 nella concertazione dei Piani telematici locali cioè alla formulazione di una proposta di progetto regionale da rendere cogente nell'ambito dello strumento regionale dei *Progetti d'area* da approvare e finanziare con il sistema delle Autonomie.

- avvio della trattativa a livello nazionale e regionale con i Ministeri e con gli Enti interessati puntando su:
 - Tavolo nazionale in via di costituzione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni
 - Tavoli regionali che è possibile attivare

Per condividere gli archivi, una volta definiti gli strumenti per la cooperazione istituzionale, occorrono opportuni strumenti: il citato "Repertorio condiviso" si ritiene sia una buona base di partenza.

Il progetto dell'AIPA del Sistema di Comunicazione di dati Territoriali appare una eccellente iniziativa (in particolare la scelta di Internet, il meccanismo di accreditamento come "fornitore" e "utilizzatore", la presenza di servizi centralizzati) e potrebbe essere estesa a tutti i dati della P.A. avendo garanzie sulle modalità di attuazione dei "prototipi".

Nel caso dei dati statistici, la Regione intende svolgere il ruolo di cura degli standard e l'individuazione di una tecnologia unificante nell'ambito del SISTAN. Le Regioni, tramite la costituzione di un Sistema Statistico Regionale dovrebbero cooperare, e in qualche caso già lo fanno, con gli Enti Territoriali per lo sviluppo di Sistemi Informativi Statistici locali.

La finalità di queste iniziative è di soddisfare i fabbisogni informativi locali nel rispetto degli standard minimi regionali, nazionali e comunitari. Ovviamente questo comporta la redazione di atti di programma comuni con gli Enti Locali per la definizione di strategie informative comuni.

La Regione Emilia Romagna ha attivato la costituzione di un *infocenter statistico* a livello regionale che permette alle amministrazioni in rete di accedere ai dati disponibili.

3. TUTELA DEL DIRITTO ALLA RISERVATEZZA E INTERSCAMBIO DEI FLUSSI INFORMATIVI NECESSARI ALLO SVILUPPO DEL SERVIZIO PUBBLICO

Qualora il soggetto che effettua il trattamento sia un ente pubblico non economico (ossia un ente che agisce esclusivamente entro l'ambito della disciplina pubblicistica), è necessario distinguere i trattamenti aventi per oggetto solo dati comuni dai trattamenti anche di dati sensibili.

La difesa dei diritti della personalità della persona, infatti, può avvenire solo laddove i trattamenti avvengano per **scopi di natura istituzionale** e, comunque, nel rispetto della normativa vigente.

In questi termini, pertanto, l'interscambio dei dati e i flussi informativi, necessari per lo sviluppo del servizio pubblico, devono essere previsti da **norme di legge o di regolamento**.

Qualora non sia previsto da alcuna norma, la P.A. potrà comunque procedere all'interscambio dei dati, qualora sia necessario per lo svolgimento dei fini istituzionali, ma in questo caso dovrà darne previa comunicazione al Garante. Essa ha lo scopo di consentire al Garante di vietare la comunicazione dei dati qualora risultino violate le disposizioni della L. 675/96.

Si consideri che l'interscambio di dati deve comunque avvenire nel rispetto delle norme generali stabilite dalla L. 675/96 quali, per esempio, le norme in materia di modalità della raccolta e dei requisiti dei dati.

Qualora l'interscambio e i flussi informativi abbiano per oggetto **dati personali sensibili**, si applicano diverse disposizioni normative.

Dal punto di vista tecnico e operativo, la Regione insiste sull'opportunità che cresca la consapevolezza della operatività dei sistemi secondo un **piano di sicurezza** concordato tra la funzione che si occupa dei sistemi informativi e la funzione responsabile del servizio di protocollo e gestione flussi; sensibilità all'utilizzo rigoroso di sistemi tipo *password* e adozione di strumenti di comunicazione con *protocolli cifrati* (per esempio. *https* con grado di sicurezza media o alta) sono sempre più necessari affinché norme e processi siano coerenti ed efficaci. La creazione della cultura degli investimenti per la protezione è da acquisire e favorire affinché 'l'interscambio dei flussi informativi' divenga sempre più efficiente.

In ambito pubblico, il rischio di individuazione diretta dei soggetti trattati nelle rilevazioni statistiche risulta altissimo ma non significativo, in quanto ogni ufficio SISTAN è vincolato alle norme sulla riservatezza e al segreto statistico. Esiste quindi la possibilità che vengano trattati dati individuali, anche nominativi, ma sempre e solo per fini istituzionali e con l'obbligo di diffondere i risultati in modo tale da non individuare il comportamento o la situazione dei singoli.

La legge 675/96 non dovrebbe almeno in teoria comportare maggiori vincoli rispetto a quelli previsti dal decreto legislativo 322/89.

I problemi, a nostro parere, sono soprattutto interpretativi e i titolari dei dati sono molto restii a dare diffusione delle loro informazioni; la Regione incoraggia la diffusione dell'atteggiamento che, all'interno del circuito pubblico, non dovrebbero esistere particolari restrizioni.

Questo con l'avvertenza di aver individuato per ogni ente e per ogni trattamento di dati statistici un referente che diventa responsabile della loro "sicurezza" (in Emilia-Romagna è stato impostato tale ambiente di riferimento).

4. LEGGI DI MERCATO E DIFFUSIONE DEI DATI PUBBLICI

Un dato 'pubblico' inteso nel senso di 'accessibile e disponibile a tutti senza che alcuno possa dirsi interessato a limitarne o vietarne il trattamento, la comunicazione o la diffusione' è un dato che non rientra, per definizione, nell'ambito della L. 675/96, in quanto la stessa è finalizzata a garantire i diritti degli interessati in ordine al trattamento dei dati 'personali', ossia di una categoria di dati giustapposta a quella dei dati 'pubblici' secondo la definizione datane.

La qualificazione di un dato come pubblico nel senso ora proposto non è agevole. Nessuna categoria giuridica prevede dati 'pubblici' nell'accezione da ultimo introdotta e il motivo è evidente: se nessun soggetto è qualificato come 'interessato' del dato, significa che su quel dato nessuno può vantare delle pretese o dei diritti. Considerato che per 'bene' in senso giuridico si intende una cosa, materiale o immateriale, che possa formare oggetto di diritto, ne consegue che il 'dato pubblico' sarebbe un classico esempio di 'non bene'.

Il dato potrebbe intendersi altresì 'pubblico' nel senso di 'dato al cui accesso ha interesse un'intera comunità', con una definizione che assegna a questo termine il significato che gli è proprio nel campo del diritto pubblico.

Il dato 'pubblico' coincide allora con quello di cui deve esser garantito l'accesso al pubblico.

Il termine **dato pubblico**, almeno ai fini della determinazione della disciplina imposta dalla normativa in materia di trattamento dei dati personali, è da riferirsi ai dati provenienti, secondo la definizione della L. 675/96, '**da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque**'.

Questa categoria di dati 'conoscibili da chiunque' non coincide però affatto con la definizione di 'dato pubblico', ove con lo stesso termine si intenda un dato liberamente e incondizionatamente utilizzabile da chiunque.

I dati provenienti da provenienti 'da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque' sono disciplinati in modo speciale dalla recente normativa in materia di trattamento dei dati personali: in seguito si userà il termine 'dato pubblico' in questa accezione.

Per il trattamento dei dati pubblici, da chiunque effettuato, non è previsto l'obbligo di notificazione al Garante, né è necessario il consenso dell'interessato. La comunicazione o diffusione sono lecite anche in assenza del consenso dell'interessato, fermi restando, in questo caso, 'i limiti e le modalità che le leggi e i regolamenti stabiliscono per la loro conoscibilità e pubblicità'.

Proprio in quest'ultimo inciso è contenuto il nocciolo della questione: sebbene i dati siano 'pubblici' (ossia 'conoscibili da chiunque') la loro **comunicazione** o diffusione è

lecita, in mancanza di consenso esplicito dell'interessato, solo quando avvenga nei **limiti** e con le **modalità** stabilite dalla legge per la loro conoscibilità e pubblicità.

L'ordinamento riconosce l'interesse della comunità alla conoscenza, per esempio, dei dati dello stato civile relativo alle nascite (l'interesse della comunità è quindi il motivo di fondo alla base dell'emanazione della norma che istituisce i registri pubblici dello stato civile).

I dati contenuti nel registro delle nascite sono 'conoscibili da chiunque'. Essi quindi, secondo la terminologia adottata, sono dati 'pubblici'.

Ciò non significa, per altro, che siano liberamente comunicabili o diffondibili a terzi in quanto, in ogni caso, occorre che siano rispettate le modalità di accesso ai dati e i limiti al loro utilizzo. Conseguentemente, per esempio, non è possibile chiedere copia di tutti i dati contenuti nell'anagrafica di un determinato comune, benché i singoli dati siano conoscibili da chiunque (come di recente confermato da decisioni del Consiglio di Stato e del Garante per la protezione dei dati personali).

Anche al di là del caso dei dati relativi ai pubblici registri, i cui limiti di utilizzabilità sono piuttosto evidenti in quanto imposti da norme positive, il dato 'pubblico' rimane comunque vincolato a modalità e limiti di utilizzo che dipendono da quelli che si sono inizialmente definiti i 'motivi' per i quali il dato è stato, fin dall'inizio, comunicato o diffuso a terzi.

Ciò che rimane da verificare - e che è fonte di un ampio e animato dibattito - è se il dato reso così pubblico possa essere successivamente trattato (magari attraverso aggregazione con altri dati) e comunicato o diffuso a terzi in **contesti diversi** da quello per il quale è stato inizialmente utilizzato.

La normativa in materia di trattamento dei dati personali è stata voluta proprio per arginare le ingerenze nella sfera privata dei cittadini, rese tanto più consistenti e pericolose con l'avvento e la diffusione delle tecnologie informatiche.

Non osta a tale interpretazione il disposto dell'art. 9 della L. 675/96 secondo il quale i dati personali devono essere raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi nonché utilizzati in altre operazioni del trattamento per scopi non incompatibili.

Un aspetto completamente diverso da quello fino a qui affrontato è quello relativo all'eventuale attività di comunicazione e diffusione di dati pubblici effettuati entro i limiti e con le modalità previste dai regolamenti che disciplinano i servizi di accesso ai dati.

In questo caso nulla si oppone alla comunicazione e diffusione dei dati; mentre è sicuramente possibile richiedere la corresponsione di una somma per il costo del servizio (che per gli enti pubblici non economici deve qualificarsi come 'tassa').

In ipotesi di soggetti che dispongano della capacità di operare economicamente e liberamente sul mercato (diversi, quindi, dagli enti pubblici non economici) e del **consenso espresso dell'interessato** i dati possono anche essere ceduti onerosamente (in base, ovviamente, alla domanda/offerta). Ciò, per altro, più in base alle normali regole per il trattamento dei dati personali che per il fatto che i dati fossero già precedentemente 'pubblici'.

Non occorre il consenso dell'interessato nel caso in cui si ritenga che un dato una volta reso 'pubblico' sia, oltre che liberamente trattabile, anche comunicabile a terzi.

Le indicazioni contenute nel Piano Telematico della Regione non entrano nel merito del ruolo delle leggi di mercato ritenendo che i cittadini abbiano già pagato i costi di diffusione dei dati (quale amministrazione fa pagare i dati e informazioni dell'URP?) e, come esposto, non ci sono vincoli alla diffusione di dati pubblici purché siano rispettati le opportune norme.

In maggiore dettaglio si osserva come :

- sia opportuno riflettere sulle vendite di dati tra le amministrazioni (per esempio il Catasto chiede ingenti somme per i dati cartografici di un comune medio o piccolo e anche le richieste di Infocamere sono da razionalizzare): concettualmente lo scambio di dati fra le amministrazioni dovrebbe avvenire senza oneri
- sia opportuno che i dati, ovviamente con i limiti dovuti al rispetto delle leggi sulla riservatezza, siano ceduti ai cittadini e imprese al prezzo pari al costo medio del solo servizio di diffusione dei dati medesimi (su carta, su supporto magnetico, via Internet)

Un problema di interesse per la Regione e relativo alla cartografia sorge allorché la P.A. produce dati che sono anche prodotti, con caratteristiche simili, da imprese private. In questo caso si impone il rispetto di alcune regole di mercato minimali: non pare opportuno, per esempio, "regalare" carte dei sentieri, di solito belle e costose, esercitando una concorrenza indebita sul mercato di chi produce carte con la stessa finalità e ovviamente le vende.

Una ragionevole classificazione possibile per i dati e informazioni in termini di costi di accesso è:

- dati gratuiti come regola generale, valida nel 90% dei casi, con la sua variante interna di gratuità assoluta dentro la P.A. e di prezzo legato al solo costo di diffusione per i cittadini e imprese
- dati onerosi a prezzi di mercato per i dati che entrano in concorrenza diretta con prodotti, appunto, di mercato; in questi casi - e la dinamica introdotta da Internet è imprevedibile (per esempio nel campo della cartografia georeferenziata per la *car navigation*) - si ritiene che l'applicazione del principio di sussidiarietà porti ad affermare che la P.A. dovrebbe smettere di produrre oggetti "in concorrenza" con le imprese che realizzano prodotti che non sono "strategici" per la collettività.

Per la statistica, l'orientamento della Regione è di considerare separatamente i dati statistici individuali e i trattamenti: per i primi non deve mai avvenire la loro diffusione all'esterno; per i secondi si presentano due casi:

- elaborazioni prodotte per fini istituzionali; esse vanno diffuse con la massima capillarità - elaborazioni correnti con gli strumenti telematici correnti (Internet, sito regionale *statistica self service*) - in modo gratuito. Lo stesso vale nel caso di bollettini e volumi ad hoc a meno di poter stimare un costo di produzione editoriale

- elaborazioni prodotte su richiesta; esse vanno realizzate per soddisfare le richieste anche dei privati ma dietro dichiarazione dell'uso e dietro esborso di tariffa che tenga conto sia dei costi generali che dei tempi di utilizzo delle attrezzature, del personale e dei supporti. Questo aspetto risulta estremamente delicato; in particolare, la dichiarazione sull'uso che si intende fare delle elaborazioni è fondamentale nel caso di consulenza ad altro ente pubblico. Si potrebbero infatti presentare abusi. Si ritiene necessario prevedere una autorità che si occupa di questi aspetti come la “commissione per l'informazione statistica” a livello regionale da tempo richiesta dalle Regioni.

Si ringraziano per il confronto e i suggerimenti Gian Paolo Artioli, Franco Bazzigotti, Claudia Cevenini, Beatrice Cunegatti, Massimo Fustini, Luciano Gabriele, Stefano Kluzer, Stefano Michelini, Juri Monducci, Fabrizia Monti, Monica Maini, Stefano Orlandi.

Per osservazioni e comunicazioni si invita a fare riferimento a **maioli@regione.emilia-romagna.it**