

DAL RIUSO DELLE FONTI PUBBLICHE ALLA "EUROPEAN STRATEGY OF DATA".

Claudia De Simone

Abstract. Il 26 giugno 2019, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea è stata pubblicata la Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo datata 20 giugno 2019, in vigore dal 16 luglio 2019, concernente l'apertura dei dati e il relativo riutilizzo nel settore pubblico. Tale direttiva sostituirà la precedente 2003/98/CE (e le successive modifiche) a partire dal 17 luglio 2021 e dovrà diventare diritto nazionale negli Stati membri a partire dalla stessa data. Il recepimento, quantomai prossimo, costituisce una significativa opportunità per l'Italia. È attribuita al legislatore nazionale la missione volta allo scioglimento, in sede di trasposizione della direttiva, di rilevanti e significative criticità e problemi applicativi.

On 26 June 2019, Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the opening of data and the reuse of public sector information was published in the Official Journal of the European Union, which has been in force since July 16, 2019. Directive (EU) 2019/1024 replaces Directive 2003/98 / EC (and subsequent amendments) starting from July 17, 2021 and must become national law in the Member States starting from it date. The approach of the fateful date by which there is the obligation to transpose constitutes a significant opportunity for Italy. The national legislator is assigned the mission aimed at dissolving, in the transposition of the directive, relevant and significant intertwining and application problems.

SOMMARIO: **1.** La disciplina nazionale sul "riuso" dei dati: il d.lgs. 33/2013 alla luce della sentenza n. 20/2019 della Consulta – **2.** Europa e riutilizzo delle fonti pubbliche: l'evoluzione della disciplina – **3.** La nuova disciplina europea: il subentro della Direttiva PSI 2019/1024 in sostituzione della Direttiva 2003/98/CEE – **4.** Verso l'attuazione del 17 luglio 2021: opportunità da cogliere e aspetti da analizzare – **5.** Lo scenario attuale e la "sovranità tecnologica europea" – **6.** Conclusioni.

1. La disciplina nazionale sul “riuso” dei dati: il d.lgs. 33/2013 alla luce della sentenza n. 20/2019 della Consulta

All'interno dell'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 il legislatore definisce il principio generale della trasparenza come *“accessibilità totale ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, finalizzata a tutelare i diritti di cittadini, a promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*. Continuando, l'art. 3 del medesimo decreto, intitolato *“pubblicità e diritto alla conoscibilità”* prevede al comma 1 che *“tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di accesso civico, ivi compresi quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, fruirli gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli ai sensi dell'art. 7”*. Pertanto, il d.lgs. n. 33/2013 disciplina la pubblicità e la conoscibilità dei dati della P.A., oltre che per fini di trasparenza, anche per fini di conoscenza, utilizzo e riutilizzo.¹

A tal proposito, si rileva che la disposizione che costituisce il nucleo del riutilizzo dei dati è l'art. 7-bis, il quale è stato introdotto nel d.lgs. n. 33/2013 dal d.lgs. n. 97/2016. L'art. 7-bis recita quanto segue: *“Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali.”*

Il presente articolo, intitolato *“riutilizzo dei dati pubblicati”*, è strettamente connesso all'art. 7, intitolato similmente: *“dati aperti e riutilizzo”*, ai sensi del quale *“i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito di accesso civico ai sensi dell'art. 5, sono pubblicati a formato aperto ai sensi dell'art. 68 del codice dell'amministrazione digitale e sono riutilizzabili ai sensi del decreto legislativo 24 gennaio 2006 n. 36, del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 e del decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità”*.

Proprio l'art. 7 costituisce la disposizione di rinvio alla legislazione vigente in materia di riutilizzo dei dati: decreto legislativo n. 36 del 2006; decreto legislativo n. 196 del 2003, recentemente modificato con il decreto legislativo n. 101/2018.²

¹ O. POLLICINO - F. RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza*, in *Agenda digitale*, 25 febbraio 2019.

² Cfr. A. RUGGERI, *La consulta rimette a punto i rapporti tra diritto euro unitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (A prima lettura di Corte Cost. Sent. N.*

È doveroso, dunque, distinguere i fini di riuso dai fini di trasparenza, infatti *“non si può immaginare che la finalità di riuso coincida con quella della trasparenza, anche perché il riuso dei dati e dei documenti è finalizzato allo sfruttamento economico delle informazioni a disposizione della P.A. e non a finalità di controllo e partecipazione democratica”*.³

La differenza è, inoltre, insita nella definizione stessa di riuso e di trasparenza, quest'ultima contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 33/2013: *“accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*.

Con il termine "riuso" dell'informazione pubblica, invece, si intende la possibilità di rielaborare (cioè modificare, combinare e/o trasformare) i dati originariamente raccolti dalla Pubblica Amministrazione per scopi diversi al fine di renderli più utili ed interessanti.

Il riutilizzo o riuso si ha, quindi, quando vi è l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali, diversi dallo scopo iniziale - riassumibile nella supervisione della gestione della cosa pubblica - per i quali i documenti sono stati prodotti.⁴

Il riuso implica quindi un'attività da parte di singoli sviluppatori, aziende, società civile altre Amministrazioni, volta a sfruttare il valore del patrimonio informativo pubblico, anche a scopo commerciale.

Merita a tal proposito precisare che la vaga definizione dei due termini in questione ha teso ad una certa equivocità interpretativa relativamente al d.lgs. n. 33/2013.

Le due finalità, *“trasparenza”* e *“riuso”*, sono da considerarsi, sotto diversi profili, addirittura antistanti, poiché una cosa è la finalità di trasparenza come

20 del 2019)., Consulta Online, 25 Febbraio 2019.

3 Si veda F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il “riuso” delle fonti pubbliche*, in *mediaLaws.eu*, 2, 2019.

4 Definizione ai sensi della Direttiva 2003/98/CEE. Ai sensi dell'art. 2 punto 11) Direttiva 2019/1024/UE: *“riutilizzo”, l'uso, da parte di persone fisiche o giuridiche, di documenti in possesso di: a) enti pubblici a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti, fatta eccezione per lo scambio di documenti tra enti pubblici esclusivamente in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico; b) imprese pubbliche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale di fornire i servizi di interesse generale per i quali i documenti sono stati prodotti, fatta eccezione per lo scambio di documenti tra imprese pubbliche ed enti pubblici esclusivamente in adempimento dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici”*.

partecipazione e controllo dell'attività pubblica, altra cosa è la finalità di riuso legata allo sfruttamento economico dei dati e delle informazioni delle P.A.⁵

È quindi da condannare, avuto riguardo delle loro contrarie finalità e della loro diversa portata, la semplicistica interpretazione della normativa in esame secondo cui riuso e trasparenza possono essere assimilati.

Altra norma di estrema importanza contenuta nel d.lgs n. 33/2013 è l'art. 9, titolato "*accesso alle informazioni pubbliche dei siti*", cui si è fatto rapido cenno citato nelle righe precedenti. Tale articolo impedisce alle amministrazioni pubbliche di frapporre alcun filtro o altro impedimento tecnico che ostacoli o limiti l'accesso dei motori di ricerca sul web ai loro siti dedicati e alle informazioni, dati e documenti in essi contenuti.⁶

È bene precisare che il divieto di apposizione di filtri, è volto ad impedire di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno dell'apposita sezione "amministrazione trasparente". Infatti, i dati pubblicati nelle modalità indicate dal presente articolo del d.lgs. 33/2013 - che non chiarisce affatto quale deve essere il giusto bilanciamento tra pubblicazione e utilizzo dei dati delle P.A. per finalità di trasparenza o per fini di riuso - comportano innanzitutto un accesso illimitato ad una indefinita platea di utenti, di conseguenza uno scavalco delle finalità di trasparenza (controllo, partecipazione e repressione del fenomeno corruttivo) per concretizzarsi, infine, in una profilazione dei soggetti interessati titolari dei dati pubblicati.

La Consulta, a tal proposito, attraverso la recente sentenza n. 20 del 2019 ha dichiarato che "*Le stesse modalità di diffusione dei dati reddituali e patrimoniali (relativi ai dirigenti, ai coniugi e ai parenti entro il secondo grado, ove essi acconsentano, e salva la menzione dell'eventuale mancato consenso), desunti dalla dichiarazione dei redditi, non supererebbero il test di proporzionalità. Infatti, ai sensi degli artt. 7-bis e 9 del d.lgs. n. 33 del 2013, le amministrazioni cui compete la pubblicazione on line dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli o di renderli non consultabili. Tali modalità di pubblicazione renderebbero quest'ultima indubbiamente foriera di usi da parte del pubblico che possono trasmodare dalla finalità della trasparenza, sino a giungere alla messa a rischio della sicurezza degli interessati*".⁷

⁵ Sul punto, F. SCIACCHITANO, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *MediaLaws.eu*, 1, 2018;

⁶ Si veda F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws.eu*, 2, 2018, 146 ss; E. BELISARIO - G. COGO - S. EPIFAN - C. FORGHIERI (a cura di), *Come si fa Open data? Istruzioni per l'uso per enti e amministrazioni pubbliche (versione 2.0)*, in *egonews.it*, 2012.

⁷ Cfr. A. RUGGERI, *La consulta rimette a punto i rapporti tra diritto euro unitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (A prima lettura di Corte Cost. Sent. N. 20 del 2019)*, in *Consulta Online*, 25 Febbraio 2019.

Ci si chiede, dunque, se il legislatore abbia approfonditamente riflettuto, al momento della redazione della disciplina in esame, sulla sostanziale differenza che intercorre tra finalità di trasparenza e conoscibilità a fini di riuso dei dati.

L'art. 9, infatti, non sancendo alcuna differenziazione a riguardo, potrebbe provocare una violazione dei principi fondamentali di tutela dei dati personali ed una violazione dell'art. 3 della Costituzione, dunque una lesione del principio di eguaglianza a causa dell'irragionevolezza della norma, la quale disciplina situazioni totalmente differenti in maniera uniforme ed identica.⁸

Si ritiene che la disciplina dettata dall'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013 sia tendente a creare un travisamento della realtà giuridica sia con riguardo alla "trasparenza" sia per il fine del "riuso".⁹

Pertanto, in merito alla "trasparenza" la norma consente forme di partecipazione e di controllo eccessivamente estese. È infatti ammesso partecipare e controllare anche chi, non essendo cittadino italiano o non essendo residente nel territorio italiano, può allo stesso modo e uniformemente ai soggetti cittadini italiani o residenti nel territorio dello Stato venire a conoscenza di informazioni e dati destinati ad essere presenti sul *web* senza limiti temporali.¹⁰

Il medesimo travisamento avviene anche per la disciplina in materia di riuso dei dati. Il testo della norma, infatti, è incline a favorire la possibilità per gli operatori economici di profilare gli interessati attraverso l'utilizzo di un comune motore di ricerca e, per di più, di venire a conoscenza, in maniera molto agevole, dei molteplici siti in cui sono reperibili gli stessi documenti e scegliere liberamente verso quali pubbliche amministrazioni esercitare il diritto di accesso. Un ruolo centrale nella società giuridica è attribuito alla volontà di attuare e soprattutto mantenere il bilanciamento necessario tra la disciplina europea in materia di protezione dei dati personali e la normativa sulla "trasparenza". È all'uopo indispensabile costruire un fermo bilanciamento tra la disciplina che tutela i diritti e le libertà della persona e l'attività di "riuso" dei dati per finalità commerciali, economiche e di sviluppo

⁸ Sul punto G. FAMIGLIETTI, *Il diritto alla riservatezza o la riservatezza come diritto. Appunti in tema di riservatezza ed intimidazione sulla scorta della giurisprudenza della Corte Costituzionale e del Tribunal Constitucional*, 2005.

⁹ Si veda *Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della PA*, 7 Febbraio 2013 (2243168) e *Parere del Garante su uno schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, 6 Marzo 2016 (4772830).

¹⁰ In proposito F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in *MediaLaws.eu*, 2, 2019.

dell'economia digitale.

Diverse Direttive Europee, di cui tratteremo approfonditamente nel paragrafo successivo, hanno ad oggetto la disciplina in materia di uso e riuso delle fonti pubbliche.

2. Europa e riuso delle fonti pubbliche: l'evoluzione della disciplina.

Il Parlamento Europeo e il Consiglio nel Novembre del 2003 adottarono la cd. "Direttiva PSI"¹¹. Si tratta della direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha tolto agli stati membri la prerogativa sulla regolamentazione dell'utilizzo dei dati e che per lungo tempo ha fornito un quadro normativo comune per tutti gli stati membri e costituisce il primo passo in tema di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

L'applicazione italiana della direttiva comunitaria è avvenuta con il Decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, pubblicato nella G.U. del 14 febbraio 2006, n. 37 e successivamente modificato dalla L. 96/2010.

Detta direttiva rispondeva all'imminente esigenza del 2003 di disciplinare il settore pubblico il quale raccoglieva, produceva, riproduceva e diffondeva un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, quali ad esempio informazioni di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico ecc.¹²

Pertanto, anche dai considerando della Direttiva stessa, risulta evidente come già da tempo, secondo il legislatore europeo, l'armonizzazione delle normative e delle prassi seguite negli Stati membri in relazione allo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico contribuisce al conseguimento di diversi obiettivi: l'instaurazione di un mercato interno e l'istituzione di un regime inteso a garantire l'assenza di distorsioni della concorrenza sul mercato interno.¹³

"Uno degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala comunitaria. Le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali. Esse diventeranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo dei servizi di contenuti via comunicazioni mobili. In tale contesto sarà fondamentale anche

11 PSI: *Public Sector Information*

12 M.E. STUCKE - A.P. GRUNES, *Big data and competition policy*, Oxford, 2016; M. MAGGIOLINO, *I big data e il diritto antitrust*, Milano, 2018.

13 Autorité de la concurrence, AMF, Arafér, Arcep, CNIL, CRE, CSA, *Nouvelles modalités de régulation - la régulation par la donnée*, 8 Juillet 2019.

un'ampia copertura geografica oltre i confini nazionali. Più ampie possibilità di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico dovrebbero, tra l'altro, consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro".¹⁴

Prima dell'entrata in vigore della Direttiva 2003/98/CEE le normative e le prassi seguite negli Stati membri in relazione allo sfruttamento delle risorse di informazione del settore pubblico erano caratterizzate da notevoli differenze, costituenti vere barriere che impedivano a queste risorse essenziali di esprimere appieno il proprio potenziale economico.¹⁵ Le tradizioni degli enti pubblici in materia di utilizzazione delle informazioni del settore pubblico si svilupparono in direzioni molto diverse.

Fu, dunque, opportuno avviare un'armonizzazione minima delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo dei documenti del settore pubblico, nei casi in cui le differenze tra dette normative e prassi nazionali o la mancanza di chiarezza fungevano da ostacolo al buon funzionamento del mercato interno e all'adeguato sviluppo della società dell'informazione nella Comunità.

Sempre secondo quanto affermato all'interno del testo iniziale della direttiva, nello specifico dal considerando 8, *"Affinché il riutilizzo dei documenti del settore pubblico avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, le modalità di tale riutilizzo devono essere soggette ad una disciplina generale. Gli enti pubblici raccolgono, producono, riproducono e diffondono documenti in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico. L'uso di tali documenti per altri motivi costituisce riutilizzo. Le politiche degli Stati membri possono spingersi oltre le norme minime stabilite dalla presente direttiva, consentendo un più ampio riutilizzo".*

La presente direttiva fu, come già accennato, attuata dal legislatore italiano attraverso il d.lgs. n. 36/2006, richiamato dall'art. 7 del d.lgs. n. 33/2013 in relazione alle norme da rispettare per il riuso delle informazioni pubbliche delle P.A..

Successivamente, nel 2013 la direttiva 2013/37/UE intervenne in materia di riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, con la modifica della direttiva 2003/98/CE, la c.d. direttiva PSI (*Public Sector Information*). Detto aggiornamento era finalizzato a favorire il riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni dell'Unione europea.

La nuova direttiva PSI, salvo eccezioni specifiche, considerava obbligatorio per gli enti pubblici rendere riutilizzabili tutte le informazioni in loro possesso, per scopi

¹⁴ Considerando 5 della Direttiva 2003/98

¹⁵ In argomento, A. DE MAURO - M. GRECO - M. GRIMALDI, *A formal definition of big data based on its essential features*, in *Library Review*, 65(3), 2016; Organization for economic co-operation and development (OECD), *Big data: ringing competition policy to the digital area*, DAF/COMP(2016)14, 29-30 novembre 2016.

commerciali e non commerciali, a condizione che le informazioni non fossero escluse dal diritto di accesso secondo del diritto nazionale e in conformità alla normativa sulla protezione dei dati.¹⁶ Fu, inoltre, esteso l'ambito di applicazione della direttiva anche alle istituzioni culturali (biblioteche, comprese quelle universitarie, ai musei e agli archivi) in precedenza escluse.

La direttiva 2013/37/UE realizzava dunque una delle misure dell'Agenda digitale europea adottata nel maggio 2010 dalla Commissione europea nel quadro della strategia Europa 2020, che fissava obiettivi per la crescita nell'Unione europea da raggiungere entro il 2020, fra i quali sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso.

Pertanto, da quando è stato adottato il primo insieme di norme sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nel 2003 con la direttiva 2003/98/CEE si è assistito ad una crescita esponenziale della quantità di dati, anche pubblici, nel mondo, e alla relativa raccolta, che nel tempo è stata sottoposta a costante evoluzione in termini di tecnologie per l'analisi, lo sfruttamento e l'elaborazione dei dati.

Questa rapida evoluzione tecnologica permette di creare nuovi servizi e nuove applicazioni basate sull'uso, sull'aggregazione o sulla combinazione di dati. La modifica avvenuta con la direttiva 2013/37/UE fonda le proprie radici nella convinzione che le norme adottate nel 2003 non rispecchiano più questi rapidi mutamenti e di conseguenza si rischia di non poter cogliere le opportunità economiche e sociali offerte dal riutilizzo di dati pubblici.

L'attuazione di tale direttiva vi fu attraverso il decreto legislativo 18 maggio 2015, n. 102. Nonostante l'esigua età della direttiva in materia di riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico, con la modifica della direttiva 2003/98/CE, ossia la c.d. direttiva PSI (*Public Sector Information*), la Commissione è tornata di recente su questo tema con la Comunicazione del 25 aprile 2017 "*Verso uno spazio comune europeo dei dati*", definita anche "*nuovo pacchetto dati*", con la quale ha inteso tracciare anche una *road map* per il completamento del *Digital Single Market*¹⁷ e proprio per questo ha allegato ad essa alcuni documenti, tra i quali una proposta di revisione della Direttiva n. 2013/37/UE. È prioritario concedere estrema attenzione

¹⁶ Sul punto M. BISOGNO - S. SANTIS - G. VAIA - G. COGO, *Toward a Quality Open Government Data Ecosystem: Actors and practices*, 2020 in opendataveneto.regione.veneto.it.

¹⁷ Il *Digital Single Market* in italiano "mercato unico digitale" è una politica dell'Unione Europea che fa parte del mercato europeo comune e che regola la pubblicità in rete, il commercio elettronico e le telecomunicazioni. Il mercato unico digitale è parte del programma Agenda digitale per l'Europa 2020.

al tema dell'intelligenza artificiale e alla sua futura evoluzione in ogni settore soprattutto in relazione al tema del riuso delle informazioni pubbliche e nell'ambito dello sviluppo dell'economia digitale.

Infatti, il tema oggetto di trattazione e analisi, viene considerato strategico dall'Unione Europea. Il riuso delle informazioni, dei documenti e dei dati pubblicati dalle pubbliche amministrazioni a seguito di obblighi imposti dalla legge è preso estremamente in considerazione nella politica economica dell'UE, che, anche a seguito delle *Opinions* del EDPS¹⁸ Garante Europeo per la protezione dei dati, si è concentrata nuovamente sulla disciplina del riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. In particolare, è possibile citare l'*opinion* n. 5 del 2018 del EDPS che si concentra su raccomandazioni specifiche al fine di chiarire meglio la relazione e la coerenza della direttiva PSI con le eccezioni del *General Data Protection Regulation* e il riferimento alla normativa applicabile sulla protezione dei dati. Inoltre, sono fornite ulteriori raccomandazioni sull'anonimizzazione e la sua relazione con i costi e la protezione dei dati, concentrandosi anche su una valutazione dell'impatto sulla protezione dei dati, tenendo conto di una "politica di riutilizzo accettabile".

Il Garante Europeo inserisce all'interno dell'*Opinion* i seguenti suggerimenti: al punto 16) "Pertanto, il GEPD suggerisce di fornire una formulazione specifica sulla differenza tra "documenti" e "parti di documenti" a cui la direttiva PSI non sarebbe applicabile per motivi di protezione dei dati. Ciò chiarirebbe meglio la relazione e la coerenza della direttiva PSI con il GDPR. Inoltre, potrebbe specificamente e in modo più coerente fare riferimento a "regimi che contengono dati personali il cui riutilizzo" potrebbe compromettere il diritto fondamentale alla privacy e alla protezione dei dati personali."¹⁹ Al punto 17) della stessa *Opinion* continua con "Come raccomandazione minore, il GEPD suggerisce di aggiungere un riferimento all'autorità di vigilanza istituita dall'articolo 51 del GDPR ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4 della proposta, per rafforzare ulteriormente il legame tra il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e la protezione dei dati personali".²⁰

18 EDPS: *European Data Protection Supervisor*

19 "Therefore, the EDPS suggests to modify Article 1(2)(g) of the Proposal and to provide for specific wording on the difference between 'documents' and 'parts of documents' to which the PSI Directive would not be applicable on data protection grounds. This would better clarify the relationship and coherence of the PSI Directive with the GDPR. Moreover, it could specifically and more consistently refer to 'regimes which contain personal data the re-use of which' could undermine the fundamental right to privacy and the protection of personal data" *Opinion* n. 5/2018 EDPS

20 "As a minor recommendation, the EDPS suggests to add a reference to the Supervisory Authority set up by Article 51 of the GDPR under Article 4(4) of the Proposal, to further enhance the link between the re-use of public sector information and the protection of personal data". *Opinion* n. 5/2018 EDPS

Dunque, il tema del bilanciamento e della compatibilità tra tutela del diritto alla protezione dei dati personali e riutilizzo delle informazioni pubbliche è attualmente centralissimo per il corretto sviluppo e l'orientata evoluzione della società digitale in una Unione Europea che non intende rinunciare da un lato allo sviluppo dell'economia digitale e dei suoi benefici e, dall'altro, alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone.

L'Unione Europea è chiamata a confrontarsi ad ogni passo col tema della compatibilità delle nuove regolazioni in materie di sviluppo digitale con la regolazione a tutela dei dati personali.²¹

3. La nuova disciplina europea: il subentro della Direttiva PSI 2019/1024 in sostituzione della Direttiva 2003/98/CEE.

È giunto alla fase conclusiva l'iter di approvazione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, delle disposizioni di revisione, mediante rifusione, della Direttiva 2003/98/CEE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico («*Public Sector Information*», da cui l'acronimo PSI).

Il 26 giugno 2019, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea è stata pubblicata la Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, in vigore dal 16 luglio 2019. La Commissione ha valutato, previa consultazione dei pertinenti portatori di interessi, e riesaminato il funzionamento della direttiva 2003/98/CE nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione. La direttiva (UE) 2019/1024 rifonde e sostituisce la direttiva 2003/98/CE (e le successive modifiche) a partire dal 17 luglio 2021. Deve diventare diritto nazionale negli Stati membri a partire dalla stessa data.

In seguito alla consultazione dei portatori di interessi e alla luce dei risultati della valutazione d'impatto, la Commissione ha ritenuto che un'azione a livello dell'Unione fosse necessaria, da un lato, per affrontare i restanti ostacoli e le barriere emergenti che limitano un ampio riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e dell'informazione finanziata con fondi pubblici e, dall'altro, per adeguare il quadro legislativo ai progressi delle tecnologie digitali, nonché per stimolare ulteriormente l'innovazione digitale, in particolare con riguardo all'intelligenza artificiale.

Le modifiche sostanziali introdotte al testo giuridico per poter sfruttare appieno il potenziale dell'informazione del settore pubblico a vantaggio dell'economia e della

²¹ Cfr. O.POLLICINO - T. FROSINI - E. APA - M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in Internet*, 2017.

società europee sono incentrate in particolare sui seguenti aspetti: la concessione di un accesso in tempo reale a dati dinamici mediante mezzi tecnici adeguati; l'aumento dell'offerta di dati pubblici preziosi a fini di riutilizzo, anche provenienti da imprese pubbliche, organizzazioni che svolgono attività di ricerca e organizzazioni che finanziano la ricerca; il contrasto dell'emergere di nuove forme di accordi di esclusiva; il ricorso a deroghe al principio della tariffazione dei costi marginali; la relazione tra la presente direttiva e alcuni strumenti giuridici correlati, tra cui il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio.

La recentissima Direttiva, all'interno dei considerando, cita, e di conseguenza collega, la disciplina sul "riuso" ai diritti fondamentali sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea affermando: *"L'accesso all'informazione è un diritto fondamentale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che ogni persona ha diritto alla libertà di espressione che include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera."*²² Ancora, *"L'articolo 8 della Carta garantisce il diritto alla protezione dei dati di carattere personale e stabilisce che tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate, in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge, e sotto il controllo di un'autorità indipendente"*.²³ In virtù della considerazione e dell'attenzione che l'Unione Europea ha in materia di "riuso", è necessario osservare come l'informazione del settore pubblico rappresenta una fonte straordinaria di dati in grado di contribuire a migliorare il mercato interno e lo sviluppo di nuove applicazioni per i consumatori e le persone giuridiche. L'utilizzo intelligente dei dati, ivi compreso il loro trattamento attraverso applicazioni di intelligenza artificiale, può trasformare tutti i settori dell'economia.

Il settore pubblico degli Stati membri raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, per esempio informazioni di tipo sociale, politico, economico, giuridico, geografico, ambientale, meteorologico, sismico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione. I documenti prodotti dagli enti pubblici di natura esecutiva, legislativa o giudiziaria costituiscono un ampio bacino di risorse diversificato e prezioso in grado di favorire la società.

La fornitura di tali informazioni, che comprendono dati dinamici in un formato elettronico di uso comune, consente ai cittadini e alle persone giuridiche di individuare nuovi modi di utilizzarle e di creare prodotti e servizi nuovi e innovativi.

²² Considerando 5, Direttiva 2019/1024/UE

²³ Considerando 6, Direttiva 2019/1024/UE

Nel quadro degli sforzi da essi profusi per rendere i dati facilmente disponibili per il riutilizzo, gli Stati membri e gli enti pubblici hanno la possibilità di ottenere e ricevere adeguato sostegno finanziario a titolo dei pertinenti fondi e programmi dell'Unione, assicurando un ampio uso delle tecnologie digitali o la trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici.

La possibilità di riutilizzare i documenti detenuti da un ente pubblico conferisce un valore aggiunto per i ri-utilizzatori, gli utenti finali e la società in generale e, in molti casi, per lo stesso ente pubblico, grazie alla promozione della trasparenza e della responsabilizzazione e al ritorno di informazione fornito dai ri-utilizzatori e dagli utenti finali che permette all'ente pubblico in questione di migliorare la qualità dei dati che raccoglie e l'adempimento dei suoi compiti.

Analizzando la situazione attuale formatasi a seguito dell'attuazione delle precedenti Direttive Europee in materia di "riutilizzo" è agevole notare che gli Stati membri hanno messo in atto politiche per il riutilizzo dei dati in virtù della direttiva 2003/98/CE e alcuni di loro hanno adottato approcci ambiziosi in materia di apertura dei dati²⁴, per agevolare il riutilizzo da parte dei cittadini e delle persone giuridiche di dati pubblici accessibili, andando ben al di là del livello minimo fissato da tale direttiva. Esiste il rischio che norme divergenti nei vari Stati membri fungano da ostacolo all'offerta transfrontaliera di prodotti e servizi e impediscano che insiemi comparabili di dati pubblici siano riutilizzati per applicazioni basate su tali dati e utilizzate in tutta l'Unione. Di conseguenza, è necessaria un'armonizzazione minima per determinare quali dati pubblici sono disponibili per il riutilizzo sul mercato interno dell'informazione, sono coerenti con i pertinenti regimi di accesso, sia

24 Direttiva 2019/1024/UE Considerando 16: "Il concetto di apertura dei dati si intende generalmente riferito a dati in formati aperti che possono essere utilizzati, riutilizzati e condivisi liberamente da chiunque e per qualsiasi finalità. Le politiche relative all'apertura dei dati, che incoraggiano un'ampia disponibilità e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico a fini privati o commerciali, con vincoli minimi o in assenza di ogni vincolo di natura legale, tecnica o finanziaria, e che favoriscono la circolazione di informazioni non solo per gli operatori economici ma principalmente per il pubblico, possono svolgere un ruolo importante nel promuovere l'impegno sociale nonché avviare e favorire lo sviluppo di nuovi servizi basati su modi innovativi di combinare tali informazioni tra loro e di usarle. Si incoraggiano pertanto gli Stati membri a promuovere la creazione di dati basati sul principio dell'«apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita», con riferimento a tutti i documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Nel farlo essi dovrebbero assicurare al contempo un livello coerente di tutela degli obiettivi di interesse pubblico, per esempio la sicurezza pubblica, anche laddove siano interessate informazioni sensibili relative alla protezione delle infrastrutture critiche. Dovrebbero altresì assicurare la protezione dei dati personali anche là dove le informazioni in un insieme di dati individuale possono non presentare un rischio di identificazione o di individuazione di una persona fisica, ma possono, se associate ad altre informazioni disponibili, comportare un siffatto rischio."

generali che settoriali, e non incidono su tali regimi di accesso. Le disposizioni del diritto dell'Unione e nazionale che superano queste prescrizioni minime, soprattutto nel caso della legislazione settoriale, dovrebbero continuare a essere applicate.

Infine, la direttiva prevede che *“Affinché il riutilizzo dei documenti del settore pubblico avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, le modalità di tale riutilizzo devono essere soggette a una disciplina generale. Gli enti pubblici raccolgono, producono, riproducono e diffondono documenti in adempimento dei loro compiti di servizio pubblico. Gli enti pubblici raccolgono, producono, riproducono e diffondono documenti allo scopo di fornire i servizi di interesse generale. L'uso di tali documenti per altri motivi costituisce riutilizzo. Le politiche degli Stati membri possono spingersi oltre le norme minime stabilite dalla presente direttiva, consentendo un più ampio riutilizzo. Nel recepire la presente direttiva, gli Stati membri possono utilizzare termini diversi da «documento», purché sia mantenuta l'intera portata di quanto contemplato dalla definizione del termine «documento» di cui alla presente direttiva”*.²⁵

A parere del Consiglio Europeo l'intera Unione Europea, attraverso la disciplina in esame *“stimola l'innovazione digitale aumentando la disponibilità di dati finanziati con fondi pubblici”*.

L'UE sta rendendo più facilmente disponibili per il riutilizzo una grande quantità di dati detenuti dal settore pubblico come materia prima per l'intelligenza artificiale, la *blockchain*²⁶ e altre tecnologie digitali avanzate. Ciò rafforzerà l'economia dei dati dell'UE, contribuirà allo sviluppo di una società basata sui dati e stimolerà la crescita e la creazione di posti di lavoro in tutti i settori dell'economia.”²⁷

Alexandru Petrescu, Ministro delle comunicazioni e società dell'informazione della Romania, Presidente del Consiglio ha riconosciuto e dichiarato che *“queste regole sono un vero stimolo per l'intelligenza artificiale e aiuteranno l'Europa a diventare un leader mondiale in questa area cruciale. Rafforzeranno l'industria digitale dell'UE, in*

²⁵ Considerando 20, Direttiva 2019/1024/UE

²⁶ La *blockchain* (letteralmente *“catena di blocchi”*) è una scrittura dati condivisa e *immutabile*. È definita come un registro digitale le cui voci sono raggruppate in *“pagine”* (dette *blocchi*), concatenate in ordine cronologico, e la cui integrità è garantita dall'uso di primitive crittografiche. Sebbene la sua dimensione sia destinata a crescere nel tempo, è immutabile in quanto, di norma, il suo contenuto una volta scritto non è più né modificabile né eliminabile, a meno di non invalidare l'intera struttura.

²⁷ Council of the EU, *EU stimulates digital innovation by increasing the availability of publicly funded data*. 6 giugno 2019. *“The EU is making a wealth of data held by the public sector more easily available for reuse as raw material for artificial intelligence, blockchain and other advanced digital technologies. The Council today adopted new rules on open data and the reuse of public-sector data. This will boost the EU data economy, contribute to the development of a data-based society and stimulate growth and the creation of jobs in all sectors of the economy.”*

*particolare le piccole imprese e le start-up, che altrimenti non avrebbero accesso a tutti i dati di cui hanno bisogno per innovare ed espandersi”.*²⁸

Analizzando la direttiva dal punto di vista contenutistico, tra le principali novità derivanti dalla revisione della Direttiva PSI si evidenzia innanzitutto il principio generale secondo il quale tutti i contenuti del settore pubblico accessibili ai sensi delle norme nazionali siano resi disponibili gratuitamente per il riutilizzo. Gli enti pubblici non potranno, infatti, imporre tariffe superiori ai costi marginali per il riutilizzo dei loro dati, tranne che in casi eccezionali. Come affermato dall'art. 6 della direttiva, il riutilizzo di documenti è gratuito. Tuttavia, può essere autorizzato il recupero dei costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato. Tuttavia, quanto appena affermato non si applica in via eccezionale a enti pubblici che devono generare proventi per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico, a biblioteche, comprese le biblioteche universitarie, musei e archivi e alle imprese pubbliche.

Inoltre, tra le novità fondamentali della norma vi è la particolare rilevanza attribuita ad alcune tipologie di dati, definiti come dataset ad alto valore, quali le statistiche o i dati geospaziali, che hanno un notevole potenziale commerciale e possono accelerare lo sviluppo di un'ampia gamma di prodotti e servizi di informazione a valore aggiunto.

La recente direttiva introduce anche il concetto di set di dati di alto valore che devono essere resi disponibili gratuitamente tramite un'interfaccia di programmazione dell'applicazione (API).²⁹ Il testo della norma definisce sei ampie categorie di set di dati di alto valore quali: geospaziale, osservazione della terra e ambiente, meteorologico, statistica, società e proprietà aziendale e mobilità. L'elenco sarà successivamente aggiornato attraverso la legislazione secondaria degli Stati membri UE.

28 “These rules are a real enabler for artificial intelligence and will help Europe to become a world leader in this crucial area. They will bolster the EU digital industry, especially smaller companies and start-ups, which would not otherwise have access to all the data they need to innovate and expand”.

29 API: Application Programming Interface, è un set di strumenti, definizioni e protocolli per integrare software e servizi applicativi. Serve per far comunicare i tuoi prodotti e servizi con altri prodotti e servizi, eliminando la necessità di creare ogni volta nuove infrastrutture di connessione. Le API possono essere private, destinate solo all'uso interno, oppure condivise con partner specifici, per incrementare i flussi di reddito, o infine pubbliche, per consentire a terzi di sviluppare applicazioni in grado di interagire con le API aziendali e di promuovere quindi l'innovazione.

L'art. 14 intitolato *“serie specifiche di dati di elevato valore e modalità di pubblicazione e riutilizzo”* della direttiva sancisce a riguardo che: *“Tali specifiche serie di dati di elevato valore sono: a) disponibili gratuitamente, fatti salvi i paragrafi 3, 4 e 5; b) leggibili meccanicamente; c) fornite mediante API; e d) fornite come download in blocco, se del caso.”* Inoltre, *“L'individuazione delle specifiche serie di dati di elevato valore si basa sulla valutazione delle loro potenzialità: a) nell'apportare importanti benefici socioeconomici o ambientali e servizi innovativi; b) nel beneficiare un numero elevato di utilizzatori, in particolare PMI; c) nel contribuire a generare proventi; e d) nell'essere combinata con altre serie di dati.”*³⁰

Ugualmente interessante è la novità riguardante l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva alle imprese di servizio pubblico nel settore dei trasporti e dei servizi di pubblica utilità. Nel merito, la decisione sulla possibilità di rendere questi dati disponibili deve essere presa in base alle diverse normative nazionali o europee, ma, una volta resi disponibili per il riutilizzo, tali dati rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva PSI. Questo comporterà ovviamente che le imprese dovranno rispettare i principi della Direttiva e garantire l'uso di formati per i dati e di metodi di diffusione appropriati.

Ulteriore aggiunta nella norma revisionata riguarda l'adozione di misure di salvaguardia per rafforzare la trasparenza e limitare la conclusione di accordi che potrebbero portare a un riutilizzo esclusivo dei dati del settore pubblico da parte dei partner privati. Infatti, i documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più operatori stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti. Dunque, i contratti o gli altri accordi tra gli enti pubblici o le imprese pubbliche in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi. Gli accordi tra i titolari dei dati e i riutilizzatori dei dati che non concedono espressamente diritti esclusivi, ma che lasciano ragionevolmente prevedere una possibile limitazione della disponibilità dei documenti per il riutilizzo, dovrebbero essere soggetti a un controllo pubblico ulteriore. Gli aspetti essenziali di tali accordi dovrebbero pertanto essere pubblicati online almeno due mesi prima dell'entrata in vigore, vale a dire due mesi prima della data in cui è previsto che le parti inizino ad adempiere i loro obblighi. La pubblicazione dovrebbe dare alle parti interessate l'opportunità di chiedere il riutilizzo dei documenti oggetto di tale accordo e di prevenire il rischio di limitare la gamma dei potenziali ri-utilizzatori. In ogni caso, gli elementi essenziali di tali

30 Cfr. S. GOBBATO, *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: nuove opportunità per le imprese*, in *MediaLaws.eu*, 247 ss., 15 luglio 2020.

accordi nella loro forma definitiva concordata dalle parti dovrebbero anch'essi essere resi pubblici online senza indebito ritardo dopo la loro conclusione.³¹

La presente direttiva mira, inoltre, a ridurre al minimo il rischio di un vantaggio eccessivo del primo utilizzatore, che potrebbe limitare il numero di potenziali riutilizzatori dei dati. Qualora gli accordi contrattuali possano, in aggiunta agli obblighi di concessione dei documenti fissati per uno Stato membro a norma della presente direttiva, implicare un trasferimento delle risorse di tale Stato membro ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la presente direttiva dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle norme in materia di concorrenza e sugli aiuti di Stato di cui agli articoli da 101 a 109 TFUE. Dalle norme sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107, 108 e 109 TFUE risulta che uno Stato membro deve verificare ex ante la presenza di condotte di tal genere, garantendo il rispetto della normativa in materia. A seguito della revisione della direttiva PSI si ha, tra i diversi vantaggi, anche la maggiore disponibilità di dati in tempo reale mediante l'uso di interfacce API (*Application Programming Interfaces*) al fine di favorire lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi (ad esempio applicazioni per la mobilità) da parte delle imprese e, soprattutto, delle start up. Infine, si gode di un'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva anche ai dati della ricerca finanziata con fondi pubblici: gli Stati membri saranno tenuti a elaborare politiche per l'accesso aperto ai dati della ricerca finanziata con fondi pubblici, mentre a tutti i dati di tale natura, resi accessibili tramite archivi, saranno applicate norme armonizzate in materia di riutilizzo. Il legislatore Europeo ritiene che uno degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di alcuni servizi e prodotti all'interno dell'Unione e degli Stati membri. L'informazione del settore pubblico o le informazioni raccolte, prodotte, riprodotte e diffuse nell'ambito di un compito di servizio pubblico o di un servizio di interesse generale sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali e diventeranno una risorsa contenutistica ancora più importante con lo sviluppo di tecnologie digitali avanzate, tra cui l'intelligenza artificiale, le tecnologie di registro distribuito e l'Internet delle cose.³²

In tale contesto sarà fondamentale anche un'ampia copertura geografica oltre i confini nazionali. Si prevede che maggiori possibilità di riutilizzo di tali informazioni consentano, tra l'altro, a tutte le imprese dell'Unione, incluse le microimprese e le

31 Commissione Europea, *Open data maturity report 2019*, in europeandataportal.eu.

32 In argomento M. PALMIRANDI - D. GIRARDI - M. MARTONI - M. ROSSI - M. RAGONE - F. FAINI, *Le licenze per il rilascio degli open data della Pubblica Amministrazioni. Prime riflessioni alla luce della direttiva UE 2019/1024*, in *Diritto Mercato e Tecnologia*, 14 novembre 2018.

PMI, come pure alla società civile, di sfruttarne il potenziale e contribuire. Dunque, abbiamo assistito ad un ulteriore rilancio della Direttiva PSI che tiene ovviamente conto dei profondi cambiamenti tecnologici e sociali avvenuti negli ultimi cinque anni, contemplando insieme la normativa di riferimento sulla gestione dei dati quale il Regolamento europeo per la protezione dei dati personali. Infatti, secondo un recente studio della Commissione Europea sull'impatto del riuso degli *open data*, il valore complessivo derivante dal riutilizzo delle informazioni del settore pubblico potrebbe crescere dai 58 miliardi del 2018 a 194 miliardi nel 2030. Numeri che hanno spinto l'UE ad avviare un percorso di revisione della normativa comunitaria di riferimento per poter sfruttare appieno il potenziale d'informazione del settore pubblico per l'economia e la società europee, eliminando le barriere esistenti nei diversi contesti nazionali. In conclusione, poiché gli obiettivi della presente direttiva, vale a dire agevolare la creazione di prodotti e servizi a contenuto informativo estesi all'intera Unione basati su documenti del settore pubblico e promuovere l'effettivo uso, oltre i confini nazionali, dei documenti del settore pubblico, da un lato, da parte delle imprese private, in particolare delle PMI, per ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto e, dall'altro, da parte dei cittadini per facilitare la comunicazione e la libera circolazione delle informazioni, non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono piuttosto, a motivo delle dimensioni e degli effetti pan-unionali intrinseci dell'azione proposta, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi, in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo; rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta, compresi il diritto al rispetto della vita privata, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto di proprietà e il diritto all'inserimento delle persone con disabilità. Nessuna disposizione provvedimento normativo in questione dovrebbe essere interpretata o applicata in modo incompatibile con la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.³³

4. Verso l'attuazione del 17 luglio 2021: opportunità da cogliere e aspetti da analizzare

³³ In argomento, G. PITRUZZELLA, L'Europa cerca spazio nell'economia dei dati, in *Corriere della sera*.

Entro il 17 luglio 2021 gli stati membri dell'Unione Europea devono attuare la direttiva (UE) 2019/1024, apportando considerevoli novità in materia di riutilizzo dei dati aperti detenuti dalle pubbliche amministrazioni.³⁴ L'arrivo della fatidica data entro la quale vi è l'obbligo di recepimento costituisce una significativa opportunità per l'Italia. La suddetta direttiva tende ad incrementare la rilevanza economica del riutilizzo degli open data espandendo il proprio campo di applicazione alle attività di interesse economico generale, ai dati dinamici e ai dati di elevato valore. E' attribuita, però, al legislatore nazionale la missione volta allo scioglimento, in sede di trasposizione della direttiva, di rilevanti e significativi intrecci e problemi applicativi. E' compito del nostro legislatore consentire agli operatori economici lo sfruttamento di questo *asset* strategico per creare servizi e prodotti innovativi. Tuttavia, emerge da indici periodicamente elaborati che l'Italia non estrinseca completamente il proprio potenziale, poiché non riesce a far convergere la domanda di dati aperti da parte di determinati soggetti che potrebbero trarne un cospicuo beneficio, ossia le piccole e medie imprese, con l'offerta. Purtroppo, la discrepanza tra domanda ed offerta a livello nazionale consegue dalla mancanza di conoscenza e dalla scarsa esperienza. Pertanto, per condurre l'Italia a raccogliere del tutto i frutti che conseguiranno dalle novità oggetto di attuazione e concretizzazione entro quest'anno, è necessario richiamare l'attenzione degli operatori economici sul procedimento di recepimento della nuova direttiva PSI.

La direttiva 2019/1024 non ha alterato la c.d. clausola di salvaguardia" ai sensi della quale le disposizioni armonizzate sul riuso dei dati non pregiudicano i regimi di accesso vigenti nei paesi membri dell'Unione Europea³⁵.

Si sancisce così che non saranno oggetto di riutilizzo i documenti, le informazioni ed i dati della PA sottratti al diritto di accesso in base alle disposizioni applicabili in ciascuno Stato Membro³⁶.

A tal riguardo va comunque considerato che la sopra citata clausola di salvaguardia ha creato, in passato, molteplici tensioni in occasione della messa in pratica del riuso a livello nazionale, con riferimento ad alcuni istituti presenti nel nostro ordinamento, nello specifico trasparenza e accesso. Ed è anche e soprattutto per scongiurare tali situazioni che il recepimento della nuova direttiva PSI potrebbe

34 Sul punto S. GOBBATO, *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: Nuove opportunità per le imprese*, in *MediaLaws.eu*, 247 ss., 15 luglio 2015.

35 Cfr. S. GOBBATO, *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: Nuove opportunità per le imprese*, in *medialaws.eu*, 247 ss.

36 R. SANNA, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e rischi delle autostrade informatiche*, Torino, 2018.

costituire l'occasione per far luce ed esemplificare il rapporto nonché la connessione sussistente tra l'accesso ai dati ed il loro riutilizzo.

L'impatto economico potenziale del riutilizzo dei dati aperti è destinato a svilupparsi e ad accrescersi a seguito della direttiva (UE) 2019/1024, soprattutto a seguito della sua estensione ai c.d. dati dinamici.³⁷ Tali dati sono "i documenti in formato digitale, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza"³⁸. E', pertanto, stato affidato alla Commissione Europea, il compito di chiarire e definire le categorie di dati oggetto di riutilizzo per mezzo di un atto di esecuzione di futura adozione. Ed è proprio all'interno della *european strategy of data*, di cui tratteremo nel prossimo paragrafo, che si precisa, riguardo la procedura per l'individuazione dei dati di elevato valore, che questa dovrebbe essere svolta nel primo trimestre del 2021.

In conclusione, tali dati di elevato valore dovranno essere resi disponibili mediante API³⁹ in forma gratuita⁴⁰, fatta eccezione per alcuni casi specifici in cui sarà possibile applicare una tariffa.⁴¹

5. Lo scenario attuale e la "sovranità tecnologica europea".

Il 19 febbraio 2020 la nuova Commissione europea ha pubblicato una comunicazione relativa alla sua strategia digitale quinquennale denominata "A *European strategy of data*", una strategia di respiro europeo per la gestione dei dati. Nello specifico, la Commissione espone una visione dell'Unione Europea fondata su soluzioni digitali estremamente radicate nei valori e nei diritti fondamentali dell'UE, sottolineando la volontà di fortificare la "sovranità tecnologica europea". La comunicazione sulla strategia europea in materia di dati esprime l'intenzione dell'Unione Europea di diventare il modello di una società fondata su dati qualificato

³⁷ Si veda, J. BERTSCHEK OHNEMUS, *Europe's digital future: Focus on Key Priorities*, ZEW policy brief,2, 2016.

³⁸ V. art 2, n. 8 direttiva (UE) 2019/1024.

³⁹ V. considerando 32 (ove si precisa che "per API si intende un insieme di funzioni, procedure, definizioni e protocolli per la comunicazione da macchina a macchina e lo scambio ininterrotto di dati") e art. 5 par. 6 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁴⁰ La gratuità è uno dei requisiti essenziali dell'accesso aperto. L'introduzione di tariffe per il riutilizzo dei dati costituirebbe un'importante barriera all'ingresso nel mercato delle PMI, tale da disincentivare dal riutilizzo proprio i soggetti che più potrebbero trarre vantaggio dalla disponibilità dei dati aperti.

⁴¹ In proposito M. PALMIRANDI - D. GIRARDI - M. MARTONI - M. ROSSI - M. RAGONE - F. FAINI, *Le licenze per il rilascio degli open data della Pubblica Amministrazioni. Prime riflessioni alla luce della direttiva UE 2019/1024*, in *Diritto Mercato e Tecnologia*, 14 novembre 2018.

per prendere decisioni e scelte migliori. La Commissione tenta di pianificare il futuro digitale dell'Europa poiché, negli ultimi anni, le tecnologie digitali hanno mutato l'economia e la società, toccando ogni settore, ogni attività e la vita quotidiana della maggior parte degli europei e, ovviamente, i dati sono il punto centrale di questa trasformazione. Nell'intento di soddisfare questa ambizione, l'Unione Europea può contare su un solidissimo quadro giuridico in materia di protezione dei dati, diritti fondamentali e sicurezza. A tal proposito, preme rilevare come l'UE sia munita di tutto ciò che serve per diventare una leader in questa nuova economia dei dati, possedendo le competenze, le tecnologie necessarie e una robusta base industriale che si fonda su un folto novero di imprese di piccole e medie dimensioni. Essendo la quantità dei dati generati dagli operatori economici privati e dagli organismi pubblici in costante aumento è opportuno ritenere che la prossima ondata di dati trasformerà profondamente il modo in cui i cittadini europei producono, consumano e vivono. I cittadini dovrebbero avere il potere di prendere decisioni migliori sulla base di approfondimenti ricavati da dati non personali. Quei dati dovrebbero essere dunque disponibili a tutti. Ciò aiuterà la società a ottenere il massimo dall'innovazione e dalla concorrenza. Dunque, la strategia mira a creare uno spazio unico europeo dei dati, in altre parole un vero e proprio mercato unico in cui i dati personali e non personali, provenienti anche da Paesi extracomunitari, possano considerarsi al sicuro. Ulteriore scopo fondamentale è il facile accesso ad una quantità enorme di dati di alta qualità al fine di promuovere la crescita di molteplici settori strategici dell'Unione. Vi saranno specifiche aree di cui sicuramente una per i dati delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri volti a innalzare la trasparenza, a ridurre la corruzione e a migliorare la responsabilità della spesa pubblica. Infatti, le pubbliche amministrazioni producono enormi quantità di dati in molteplici aree di interesse pubblico che si considerano particolarmente utili per mantenere e migliorare l'applicazione della legge negli Stati membri in linea con il diritto comunitario.⁴²

Questa Europa digitale dovrebbe riflettere il meglio dell'Europa: aperta, equa, diversificata, democratica e sicura di sé. "Vogliamo che tutti i cittadini, tutti i dipendenti, tutte le aziende abbiano la possibilità di trarre vantaggio dalla digitalizzazione" sottolinea Margrethe Vestage, Vicepresidente esecutivo di "A Europe Fit for the Digital Age". Il contenuto della strategia europea denota un chiaro approccio globale all'economia dei dati che tende ad aumentare l'uso e la domanda di prodotti e servizi abilitati ai dati in tutto il mercato unico. Pertanto, l'Unione Europea mira a catturare i benefici e le opportunità di un migliore impiego dei dati,

42 Cfr.L. PEETS -M. HANSEN-S. JUNGYUN CHOI -N. SHEPERED, *European Commission's plans on data and Europe's digital future* (part 3 of 4), 28 febbraio 2020.

al fine di garantirsi efficientamento e sviluppo in settori quali la salute, il benessere, l'ambiente, *governance* trasparente e servizi pubblici. L'intento è proprio quello di favorire, mediante questo spazio unico di dati, un ecosistema composto da società, privati e pubbliche amministrazioni volto a creare nuovi prodotti e servizi innovativi basati su dati più accessibili. Purtroppo, attualmente, i nostri giorni sono segnati dalla sgradita presenza dell'ormai noto Covid-19. La diffusione estremamente rapida di questo virus spietato ha messo in ginocchio intere popolazioni, europee ed extra europee, incidendo profondamente nell'economia mondiale e mettendo in seria difficoltà la tenuta di molteplici mercati dall'estremo Oriente all'Occidente.⁴³ È da sottolineare come l'emergenza Covid-19 avrà sicuramente un impatto importante sulle tempistiche e sulle riforme orientate al raggiungimento degli obiettivi delineati dalla Commissione, infatti la crisi che colpirà diversi Stati membri potrebbe ulteriormente accelerare i tempi della legislazione europea in materia di dati ed influenzare alcuni aspetti di dettaglio. L'Europarlamentare maltese Alex Agius Saliba ha sottolineato come la pandemia abbia riportato alla luce problematicità connesse a *fake news* e sicurezza dei servizi online. Allo stesso tempo, la Commissione Europea e la vicepresidente Vestager hanno insistito per la *Digital Service Act* - la legge sui servizi digitali - definendola "più urgente che mai" poiché faciliterebbe la realizzazione di un mercato unico digitale aperto, competitivo ed innovativo, il quale, nella situazione attuale, costituirebbe un valore aggiunto alle capacità europee di recuperare in tempi brevi ed uscire dalla crisi. Anche le più autorevoli voci della dottrina italiana ritengono, a riguardo, che i dati hanno un grande valore economico e una forte utilità per la società, inoltre c'è l'esigenza che le imprese e le società europee traggano vantaggio dai dati prodotti in Europa e che questi siano trattati in maniera tale da garantire i valori costituzionali comuni ai popoli europei. Autorevole voce della dottrina si esprime così: "Si tratta di costruire, sulla base di una scelta politica precisa, un mercato europeo dei dati, aperto ai dati provenienti da tutto il mondo, che contempererà l'ampiezza dei flussi e degli usi dei dati con la tutela della loro sicurezza, della privacy, del rispetto di fondamentali standard etici, ed anche con la garanzia del consumatore e di una concorrenza effettiva". Nella convinzione che la dimensione per affrontare la sfida digitale creando un'alternativa ai modelli della Cina e degli Stati Uniti sia inevitabilmente quella continentale, il Professor Francesco Maria Pizzetti, già presidente dell'Autorità Garante per la Privacy, ritiene necessario completare ufficialmente il mercato unico europeo dei dati così da consentire all'UE

43 In argomento, J. ZILLER, Europa, coronavirus e Italia, in *federalismi.it*, 13 marzo 2020; L. CUOCOLO, I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata, in *federalismi.it*, 13 marzo 2020.

di poter sedere al tavolo dei grandi attori globali come Cina e USA, nella corsa allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, dell'*Internet of things*, degli scambi e della produzione di beni e servizi nella età del digitale.

6. Conclusioni.

La strategia per i dati ha un approccio di carattere internazionale e non solo europeo, infatti quanto in essa descritto e da essa richiesto comporta una visione aperta ma anche molto determinata verso i flussi internazionali di dati. Questi ultimi sono vitali per le aziende europee e indispensabili per la loro competitività, per tale ragione l'Unione Europea ha anche e soprattutto interesse a guidare e sostenere la cooperazione internazionale in materia di dati.⁴⁴

Ovviamente sarà necessario modellare gli standard globali secondo il rispetto delle normative e dei valori dell'UE.

Pertanto, la cooperazione internazionale deve basarsi su un approccio che promuove i valori fondamentali europei e che garantisce ad ogni cittadino e impresa che qualsiasi accesso ai propri dati personali e ai dati commerciali sia conforme al quadro legislativo europeo. Nel contesto appena delineato potranno essere incentivati e favoriti gli scambi e la condivisione dei dati tra i Paesi del mondo rispettosi delle normative UE. Infatti, il flusso di dati, libero ed allo stesso tempo tutelato dalle leggi comunitarie, deve essere garantito con i Paesi terzi affinché l'Unione Europea diventi leader nella *data economy*. Di estrema importanza per l'UE è la possibilità di riuscire a trarre vantaggio dal suo efficace quadro normativo e politico per ottenere la facoltà di conservare ed elaborare dati provenienti da altri Paesi. Pertanto, le aziende di tutto il mondo potranno avvalersi dello spazio europeo per i dati, soggetto al rispetto delle normative comunitarie.⁴⁵

Vi è la speranza che l'Unione Europea, in un futuro abbastanza prossimo, riesca a costruire importanti alleanze con partner mondiali facendo uso della diplomazia e del proprio quadro e potere normativo. Queste priorità sono rese ancora di più attuali dalla crisi e dalla recessione che stanno vivendo molti Paesi europei ed extra

44 Si veda G. BRUZZONE, *Data economy "made in Europe", ecco la strategia per il rilancio, Agenda Digitale*, 19 Giugno 2019.

45 M. FIORDALISI, *La Commissione europea sveglia gli step che puntano a favorire gli investimenti delle imprese e a tutelare ulteriormente i cittadini. Collaborazioni pubblico-privato chiave di volta. E si mira a sostenere lo sviluppo di infrastrutture e sistemi cloud d'avanguardia. Focus sulle competenze e sulla ricerca, Network digital 360*, 19 febbraio 2020.

europei a causa del Covid-19. Per fronteggiare la crisi derivante dalla diffusione del Covid-19, inoltre, è necessaria sicuramente la tutela e l'integrità del mercato unico e la garanzia di un altissimo livello di protezione dei diritti fondamentali e libertà individuali, in particolare la protezione dei dati personali. In conclusione, nell'attesa della piena attuazione della *European strategy of data*, spetta al legislatore italiano perseguire il risultato richiesto dalla direttiva PSI – 2009/1024 attraverso i molteplici mezzi che esso ha a disposizione e nella più totale discrezionalità nella scelta di questi ultimi. Attenderemo quindi la disciplina del legislatore interno, il quale dovrà prestare adeguata attenzione durante la scrittura della nuova norma, andando oltre la mera trasposizione della norma, per evitare violazioni delle disposizioni fondamentali e cercare di attuare al meglio l'equo bilanciamento tra le differenti esigenze e i diversi diritti che devono essere garantiti alla collettività.