



**INDRA MACRÌ**

## **Dati pubblici di qualità per la crescita del Paese**

Il contributo descrive la disciplina in materia di dati aperti e di riutilizzo dell'informazione pubblica, che rappresentano il carburante dell'intelligenza artificiale e uno dei pilastri della strategia europea in materia di dati. Si analizzano le caratteristiche dei dati aperti sotto il profilo tecnico, economico oltre che le condizioni per il riutilizzo e le licenze d'uso. Si approfondisce l'ambito di applicazione, sia con riferimento ai soggetti chiamati all'attuazione della direttiva europea, sia con riguardo ai dati oggetto di riutilizzo. Si fornisce una lettura incrociata con la regolamentazione secondaria, evidenziando i nuovi obblighi di transizione digitale introdotti per il riutilizzo dei dati aperti. Si illustrano le specificità definite dal legislatore per il riutilizzo dei dati dinamici e dei dati della ricerca, oltre che i dati di elevato valore e il relativo regolamento di esecuzione.

*Dati aperti – Riutilizzo dei dati pubblici – Strategia europea sui dati – Obblighi di transizione digitale*

## **Quality public data for the growth of the country**

The paper describes the legislation on open data and re-use of public sector information, which represent the fuel of artificial intelligence and one of the pillars of European data strategy. The characteristics of open data are analyzed from a technical and economic point of view as well as the conditions for reuse and licenses for use. The scope of application is explored in depth, with reference to the subjects called upon to implement the European directive and with regard to the data subject to reuse. A cross-reading with secondary regulation is provided, highlighting the new digital transition obligations introduced for the reuse of open data. The specificities defined by the legislator for the reuse of dynamic data and research data, as well as high-value data and related implementing regulation, are illustrated.

*Open data – Re-use of public sector information – European data strategy – Digital transition obligations*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Dati per la crescita economica. – 3. Disciplina in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione pubblica. – 3.1. Dati e documenti. – 3.2. Nozione di dati aperti. – 3.3. Dati aperti di qualità. – 4. Ambito di applicazione. – 4.1. Soggetti produttori di dati. – 4.2. Dati oggetto di riutilizzo. – 5. Procedure per il riutilizzo delle informazioni e forme di tutela. – 5.1. Riutilizzo di dati in esclusiva. – 5.2. Obblighi di transizione digitale nel riutilizzo dell'informazione pubblica. – 6. Dati dinamici, dati di elevato valore, dati della ricerca. – 7. Conclusioni.

## 1. Introduzione

La Commissione europea sottolinea in molteplici comunicazioni come tutti i cittadini dovrebbero avere la possibilità di prendere decisioni migliori sulla base delle informazioni derivate dai dati, che dovrebbero essere accessibili a tutti gli attori, pubblici o privati, grandi o piccoli, start-up o mega imprese. Da diversi anni, secondo la Commissione europea, una serie di fattori, fra i quali l'apertura dei dati, consente alla società di trarre il massimo vantaggio dall'innovazione e dalla concorrenza, garantendo a tutti “un dividendo digitale”<sup>1</sup>. Proprio l'impatto economico prodotto dall'innovazione digitale ha indotto le istituzioni europee a concentrarsi con diversi provvedimenti su specifici temi, fra i quali l'apertura dei dati, che hanno avuto e continuano ad avere una crescente rilevanza nell'attività della pubblica amministrazione. L'espressione “apertura dei dati” traduce quella inglese “open data”, talvolta resa anche con la locuzione “dati aperti”, che non ha a che fare esclusivamente con la loro conoscibilità da parte di tutti, ma ha anche, e soprattutto, una precisa connotazione tecnica come approfondito più avanti. Negli anni passati, tuttavia, i dati aperti, in Italia, sono stati visti essenzialmente come lo strumento per la realizzazione della “casa di vetro”, ossia di quell'amministrazione che nulla avrebbe dovuto celare ai suoi cittadini. Si riteneva che una pubblica

amministrazione trasparente avrebbe dovuto aprire i propri dati, nel senso di renderli conoscibili a chiunque. Ma per garantire la trasparenza occorre che i dati pubblicati siano intellegibili da qualsiasi persona, non da qualsiasi macchina. Mentre, invece, fra le caratteristiche tecniche principali dei dati aperti vi è la capacità di essere letti in modo automatico, *machine readable*. Ciò implica che i dati aperti, in quanto tali, sono rappresentati attraverso formati adatti ad un'elaborazione automatica, che non si conciliano con gli obiettivi di trasparenza, intesa come immediata fruizione da parte del soggetto interessato a quell'informazione. La fruizione di un dato aperto, infatti, difficilmente risulta istantanea e agevole per una persona, in quanto richiede un opportuno programma di elaborazione per la lettura dello specifico formato nel quale il dato è stato rappresentato. Come chiarito nello stesso titolo della direttiva europea 2019/1024 sugli *open data* l'obiettivo della disciplina in materia di apertura dei dati consiste nel riutilizzo delle informazioni, ossia nell'uso dei dati che sono stati resi aperti per altre finalità, per un uso nuovo, differente, appunto un “ri-uso”. A tal riguardo, però, occorre una precisazione sui termini riutilizzo e riuso, a volte adoperati come sinonimi, pur avendo significati leggermente differenti. Nel linguaggio comune con la parola “riuso” si intende – in contrapposizione a nuovo – qualcosa in precedenza posseduto

1. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, 19 febbraio 2020, doc. COM(2020) 67.

da altri, che viene adoperato in una fase successiva; il termine riutilizzo, invece, contiene al suo interno anche il concetto della "utilità", ossia di una nuova applicazione di un oggetto che può risultare funzionale a fini diversi rispetto a quelli iniziali per i quali era stato inizialmente predisposto. La differenza fra i due termini "riutilizzo" e "riuso", sopra richiamata, è annullata nella lingua inglese, dove il termine adoperato per indicare il riutilizzo dell'informazione pubblica è appunto *re-use of public sector information*, così accentuando la percezione di equivalenza anche nella lingua italiana dei due termini. La normativa italiana di settore, tuttavia, nell'impiego dei due termini, "riuso" e "riutilizzo", opera una distinzione: il "riuso" fa riferimento al software, mentre il "riutilizzo" riguarda i dati delle pubbliche amministrazioni ed esclude (nel nostro Paese) espressamente il software. Il riuso viene effettuato dalla pubblica amministrazione ed ha per oggetto il software sviluppato da (o per) altre pubbliche amministrazioni, in attuazione dell'art. 69 del Codice dell'amministrazione digitale (Cad, d.lgs. 7 marzo 2025, n. 82). Il riutilizzo, invece, non può essere esercitato da un ente pubblico, come meglio chiarito nel prosieguo, ma solo da un soggetto privato ed ha per oggetto dati (e non software!) dei quali è titolare una pubblica amministrazione.

## 2. Dati per la crescita economica

La strategia europea sui dati già nel 2020 mette in evidenza come il costante incremento della quantità di dati richieda che la metodologia di raccolta e utilizzo di tali dati tenga conto anzitutto degli interessi delle persone, conformemente ai valori, ai diritti fondamentali e alle norme europee. Molta dell'attenzione converge, in particolare, sul volume crescente di dati industriali non personali, come ad esempio le informazioni prodotte dai sensori di apparati elettronici, e di dati pubblici, ossia i dati

prodotti da istituzioni e che sono oggetto di pubblicazione. Tali aspetti, insieme ai cambiamenti tecnologici in materia di conservazione ed elaborazione dei dati, secondo l'Europa, costituiscono una potenziale fonte di crescita e innovazione da sfruttare, oltre che l'occasione per cittadini e imprese di prendere decisioni migliori basate sui dati<sup>2</sup>. In queste nuove sfide che l'Europa affronta per la crescita della sua competitività economica nel contesto globale, i dati delle pubbliche amministrazioni italiane hanno un ruolo chiave. Per questo motivo le istituzioni pubbliche sono le protagoniste di alcuni dei provvedimenti che riguardano la produzione di dati di qualità e la loro messa a disposizione.

Con le direttive sul riutilizzo dei dati<sup>3</sup> l'Europa da diversi anni intende disciplinare la materia dei dati pubblici al servizio di tutti. L'ultima direttiva del 2019 sull'apertura dei dati e sul riutilizzo dell'informazione pubblica, in particolare, si focalizza sui "dati aperti" (o *open data*) e fornisce molteplici indicazioni ai soggetti pubblici per consentire il più ampio riutilizzo dei dati da parte di soggetti privati, cittadini o imprese per fini commerciali o non commerciali. Se è vero che la prima direttiva in materia è del 2003, soltanto con il recente Regolamento di esecuzione del 2023<sup>4</sup>, l'Europa si concentra su specifiche tipologie di dati, le cosiddette serie di dati di elevato valore, definendo regole tecniche comuni che abbracciano l'intero ciclo di vita del dato: dalla sua creazione alla sua messa a disposizione. Per creare valore attraverso i dati, infatti, consentendone il più ampio riutilizzo, occorre che siano definite *ex-ante* le modalità di raccolta e rappresentazione delle informazioni.

Nell'attuale contesto di sviluppo dominato dall'intelligenza artificiale, i dati e la loro "qualità" acquistano maggiore valore, perché rappresentano il carburante raffinato che alimenta la stessa intelligenza artificiale. Al riguardo, le istituzioni europee nel rappresentare i contenuti della strategia

2. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia europea per i dati*, 19 febbraio 2020, doc. COM(2020) 66, p. 1.
3. 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 (rifusione della precedente Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico).
4. Regolamento di esecuzione (UE) 2023/138 della Commissione, del 21 dicembre 2022, che stabilisce un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore e le relative modalità di pubblicazione e riutilizzo.

sui dati<sup>5</sup>, citano gli studi Draghi e Letta sul futuro della crescita del mercato e della competitività. Lo sviluppo economico è legato alla capacità di competere, che, a sua volta, dipende anche da come si riuscirà a trarre valore dall'intelligenza artificiale e, quindi, dai dati. Si prevede, in particolare, che coloro i quali possano liberamente accedere a nuove ricerche, dati sempre più accurati e tecnologie più efficienti possono innovare più rapidamente, migliorare i loro processi e mantenere la competitività nel mercato globale<sup>6</sup>. L'Europa, secondo lo studio, dovrebbe promuovere un coordinamento interindustriale e una condivisione dei dati per accelerare l'integrazione dell'intelligenza artificiale nell'industria europea<sup>7</sup>. Anche in risposta a queste sollecitazioni, l'Unione europea ha recentemente adottato una comunicazione, *AI Continent Action Plan*, dichiarando il proprio impegno e la propria determinazione a diventare un leader globale nel campo dell'intelligenza artificiale per ottenere un'economia più forte, innovazioni nel settore sanitario, nuovi posti di lavoro, maggiore produttività, migliori trasporti e istruzione, una maggiore protezione contro le minacce informatiche e supporto nella lotta ai cambiamenti climatici. Il Piano d'azione per l'intelligenza artificiale del Continente, nel quale si annuncia l'adozione di una nuova strategia dell'Unione europea in materia di dati, mira a promuovere e accelerare le politiche europee in sinergia con gli Stati membri. Il piano si articola su

cinque aree chiave: investimento in infrastrutture di calcolo su larga scala, miglioramento dell'accesso ai dati, sviluppo di algoritmi di intelligenza artificiale e loro diffusione, rafforzamento delle competenze, promozione della conformità normativa, favorendone la semplificazione<sup>8</sup>. L'impegno dell'Europa per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale è continuo, come dimostrato dai lavori del vertice dello scorso giugno sul digitale svoltosi a Danzica, dove, fra l'altro, è stata annunciata la strategia *IA Apply Strategy*. La strategia, adottata lo scorso 8 ottobre 2025, introduce per imprese e settore pubblico il principio *AI first policy*, con il quale si incoraggia ad integrare l'intelligenza artificiale basandosi sulle soluzioni europee<sup>9</sup>.

### 3. Disciplina in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione pubblica

La prima versione della direttiva del 2003 relativa al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico<sup>10</sup> individuava fra le finalità quella di consentire alle imprese europee di sfruttarne il potenziale, così contribuendo alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Nella prima versione, quindi la direttiva sul riutilizzo dell'informazione pubblica non annoverava fra le sue mire in modo espresso anche la trasparenza. Le modifiche operate nel 2013<sup>11</sup> e la successiva versione del 2019, nel riprendere gli stessi obiettivi della direttiva del

5. Data Europa Academy, webinar *Navigating the European data strategy. The progress towards the single market of data*, 31 gennaio 2025.

6. E. Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, aprile 2024, p. 22.

7. “*The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A)*”, p. 34.

8. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions “*AI Continent Action Plan*”, 9 aprile 2025, doc. COM(2025) 165.

9. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “*Apply AI Strategy*”, 8 ottobre 2025, doc. COM(2025) 724.

10. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, originariamente non trattava anche dell'apertura dei dati.

11. Nel considerando 4 della direttiva 2013/37/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico si indica come la “possibilità di riutilizzare i documenti detenuti da un ente pubblico conferisce un valore aggiunto per i riutilizzatori, 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 riutilizzatori e dagli utenti finali che permette all'ente pubblico in questione di migliorare la qualità dei dati che raccoglie”.

2003, in più sembrano volersi adeguare alla spinta del movimento per gli *open data* e prevedono fra le loro finalità, fra l'altro, anche importanti obiettivi sociali quali la responsabilizzazione e la trasparenza, osservando come il riutilizzo non solo conferisce un valore aggiunto per i riutilizzatori, gli utenti finali e la società in generale, ma, in diversi casi, per la stessa PA promuovendone la trasparenza e la responsabilizzazione. Un altro elemento di vantaggio per l'ente pubblico consiste nei feedback che lo stesso può ricevere dai riutilizzatori dell'informazione della quale l'ente è titolare. Al riguardo, la modifica del 2013 ravvede un ulteriore vantaggio per l'ente pubblico, ossia il miglioramento della qualità dei dati che raccoglie, al quale la versione del 2019 aggiunge anche il miglioramento dell'adempimento dei propri compiti<sup>12</sup>.

L'adozione del paradigma dei dati aperti nella pubblica amministrazione, quindi, non costituisce soltanto la risposta all'adempimento delle istituzioni in materia di riutilizzo, ma, una volta che il riutilizzo dell'informazione pubblica opera, questo produce come corollario la promozione anche della trasparenza, della partecipazione e della collaborazione, arrivando a generare vantaggi per lo stesso ente pubblico, individuati dal legislatore europeo

nella qualità dei dati, oltre che nell'adempimento stesso dei propri compiti istituzionali.

Il tema dei dati e del riutilizzo dell'informazione pubblica, sia per la grande mole di dati prodotti e la necessità di gestirli secondo precisi standard (ad esempio, nell'ambito della ricerca), sia per gli aspetti di sicurezza e, più di recente, per i risvolti nell'applicazione dell'intelligenza artificiale, sia per il necessario impatto sull'innovazione delle pubbliche amministrazioni, nel corso degli anni è stato trattato da molti autori sotto diversi profili<sup>12</sup>. Come osservato, la nozione di dato aperto è racchiusa in una disciplina diversa da quella dedicata all'accesso<sup>13</sup>. In Italia, la disponibilità dei dati aperti è stata vista, essenzialmente, in funzione della trasparenza amministrativa, diversamente da quanto avvenuto negli Stati Uniti dove prevale l'aspetto economico, in quanto l'apertura dei dati è funzionale al loro sfruttamento per scopi commerciali<sup>14</sup>.

Da circa vent'anni la direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico ha stabilito che le pubbliche amministrazioni titolari di dati pubblici ne consentono il riutilizzo da parte dei soggetti che ne abbiano bisogno per proprie finalità. Come espressamente previsto dal d.lgs. 24 gennaio 2006,

12. Si veda, fra gli altri, ALIPRANDI 2011; CALZOLAIO 2016; CARLONI 2022; CARULLO 2025; CASCIONE 2005; COSTANTINO-MADDALENA 2023; D'ORLANDO-ORSONI 2019; GALETTA 2019; MANCOSU 2019; MANCOSU 2016; MARTIGNAGO 2022; MONICA 2024; PAGNANELLI 2021; PATRITO-PAVONI 2012; PIETRANGELO 2004; PONTI 2006; SCIACCHITANO 2018; SGANGA 2022; SPAGNUOLO-SORRENTINO 2022; STRAZZA 2022; WILKINSON-DUMONTIER-AALBERSBERG et al. 2016.

13. STRAZZA 2022: l'autrice, al riguardo, osserva che "il tema degli open data è spesso confuso con quello della trasparenza, con cui è strettamente connesso, ma non del tutto sovrapponibile", segnalando come la "equivoca riducibilità dell'apertura dei dati alla (sola) trasparenza amministrativa ha offuscato, però, le potenzialità del riuso per fini commerciali degli open data (aspetto spesso trascurato dalle stesse P.A.)".

14. GALETTA 2019: la stessa autrice, al riguardo, osserva come "nel panorama dottrinario italiano, l'idea che emerge è che si debba ottenere l'accesso ai dati in possesso delle Istituzioni Pubbliche, liberi da limitazioni tecnologiche e legali che ne impediscano il riuso, la modifica e la combinazione con altri dati, allo scopo di 'accedere alle informazioni in maniera molto diretta e trasparente, per renderci cittadini più consapevoli e dunque più liberi'. Sicché il tema risulta, sin dal principio, essenzialmente connesso – potremmo dire, addirittura, confuso – col più ampio tema della trasparenza". La stessa autrice, richiamando l'art. 53 comma 1-bis, del d.lgs. n. 82/2005 che, dispone, ai sensi dell'articolo 9 del decreto trasparenza (d.lgs. n. 33/2013), la pubblicazione anche "(de)l catalogo dei dati e dei metadati, nonché delle relative banche dati in loro possesso e i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati", introdotto dall'art. 43, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 179/2016, afferma che il nostro Cad, non a caso, obbliga le amministrazioni alla pubblicazione dei dati coerentemente con la normativa sulla trasparenza. Con ciò l'autrice lascia intendere come il rinvio del Codice dell'amministrazione digitale alla disciplina sulla trasparenza per quanto attiene al riutilizzo dell'informazione pubblica abbia creato un legame fra queste due tematiche inducendo la dottrina a trattare le due materie in continuità.



n. 36 di recepimento della succitata direttiva europea, titolare del dato è l'amministrazione o l'organismo di diritto pubblico che ha originariamente formato il dato, o che ha commissionato ad altro soggetto pubblico o privato il documento che lo rappresenta, o che ne ha la disponibilità (art. 2, comma 1, lett. i). Ad esempio, l'Università è titolare dei dati relativi ai diplomi di laurea che rilascia (disciplina di laurea, voto, data di conseguimento, ecc.), poiché si tratta di dati originariamente formati dalla stessa Università. Il Ministero dell'economia e delle finanze è titolare dei dati relativi al patrimonio pubblico, avendone commissionato la raccolta attraverso apposita banca dati (ossia "il documento che lo rappresenta") al proprio partner tecnologico, che è la Sogei S.p.A. L'Agenzia per l'Italia digitale è titolare dell'Indice delle pubbliche amministrazioni, IPA, in quanto ha la disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni relativi ad esempio, ai domicili digitali, al responsabile dei sistemi informativi, ecc.

L'obiettivo sotteso alla norma, come sopra richiamato, è lo sviluppo del mercato dei dati e il loro libero utilizzo, che produce, secondo le istituzioni europee, la possibilità per le imprese europee di sfruttare il potenziale dei dati e di contribuire alla crescita economica e, quindi, alla creazione di posti di lavoro. Il decreto di recepimento della

direttiva, d.lgs. n. 36/2006, nella sua originaria versione non stabiliva un obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di mettere a disposizione i propri dati per il riutilizzo. Al contrario. La prima versione del d.lgs. n. 36/2006 stabiliva che le "pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico non hanno l'obbligo di consentire il riutilizzo dei documenti" contenenti dati pubblici che sono nella loro disponibilità (art. 1, comma 2). L'attuazione della direttiva, quindi, nella sua prima stesura, non ha prodotto i risultati attesi, essendosi creata un'ambiguità di fondo, come sottolineato dalla dottrina<sup>15</sup>. Il legislatore europeo con la nuova direttiva 2019/1024 abroga la precedente, concentrandosi non solo sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ma, *in primis* sull'apertura dei dati.

Come meglio chiarito di seguito, l'apertura dei dati costituisce, infatti, la condizione imprescindibile per esercitarne il riutilizzo. Tanto il legislatore europeo nella direttiva, quanto quello italiano nel decreto di recepimento della stessa, stabiliscono che per "riutilizzo" si intende "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

15. PONTI 2006 ha osservato come "il dato testuale definisce esplicitamente 'la decisione di consentire o meno il riutilizzo' da parte dell'amministrazione in termini di 'potere'. Rispetto a questa perentoria indicazione, il decreto non offre però indizi sicuri in ordine alla identificazione della natura di questo 'potere'. Il suo esercizio, infatti, è finalizzato a rendere disponibile per il riutilizzo il maggior numero di informazioni, ciò che deporrebbe per una lettura in termini di un potere-dovere di natura pubblicistica, funzionale alla realizzazione di un interesse pubblico. Tuttavia, una serie di ulteriori elementi sembrano smentire tale ipotesi, a cominciare dalla mancata previsione del dovere di motivare la decisione negativa a fronte di una richiesta di riutilizzo, e degli strumenti di ricorso (in via amministrativa) avverso tale diniego. Di più, nella misura in cui la decisione appare integralmente rimessa all'amministrazione, essa sembra atteggiarsi alla stregua di un potere sostanzialmente privatistico, non diverso da quello che ha ogni detentore di un bene che interessa potenziali acquirenti, e che può scegliere se metterlo o meno a loro disposizione. Depongono in questo senso sia la disciplina sostanziale del riutilizzo, laddove l'amministrazione è riguardata alla stregua di un monopolista dell'informazione del settore pubblico (...), sia i criteri di tariffazione, che nel caso di riutilizzo a fini commerciali tendono ad assicurare comunque un utile all'amministrazione cedente (...). È di tutta evidenza che questa profonda ambiguità circa la natura del potere di concedere le informazioni a fini di riutilizzo comporta delle conseguenze profondamente differenziate quanto al regime del riutilizzo, a cominciare dalla applicabilità o meno della disciplina del procedimento amministrativo alle attività poste in essere dall'amministrazione a seguito della richiesta di messa a disposizione delle informazioni da parte dei soggetti interessati al riutilizzo, ovvero quanto al tipo di tutela giuridica cui può aspirare tale pretesa. Si aggiunga, poi, che il differente criterio di tariffazione previsto, a seconda che le attività di riutilizzo perseguano o meno finalità commerciali, contribuisce ad aggravare ulteriormente tale ambiguità di fondo".

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” (art. 2, punto 11) dir. 2019/1024, ripreso anche dall’art. 2, lett. e), d.lgs. n. 36/2006). La definizione espressamente esclude, quindi, lo “scambio di documenti” fra soggetti pubblici, che rappresenta una fattispecie distinta rispetto al riutilizzo. Per potersi configurare un “riutilizzo” di dati, come inteso dalla normativa sopra richiamata, quindi, sembrerebbe necessario il verificarsi in contemporanea di determinate condizioni relative alla titolarità del dato, al soggetto che lo riutilizza e allo scopo, ossia:

- 1) Titorità del dato. I dati dovranno essere nella disponibilità di una pubblica amministrazione o di un’impresa pubblica, come individuata dall’ambito di applicazione della direttiva. I dati detenuti da un privato, infatti, non possono essere oggetto di riutilizzo ai sensi della dir. 2019/1024;
- 2) Soggetto che riutilizza il dato. Occorre la presenza di un soggetto non pubblico interessato a quei dati. Nell’ipotesi, infatti, che sia un soggetto pubblico ad aver bisogno del dato di un’altra amministrazione per lo svolgimento della propria attività istituzionale, procederà allo “scambio” del dato e non al suo “riutilizzo”;
- 3) Scopo del riutilizzo. Lo sfruttamento dei dati avviene per fini commerciali o non commerciali,

in ogni caso per fini differenti da quelli iniziali per i quali i dati erano stati raccolti<sup>16</sup>.

Quando l’amministrazione si pone l’obiettivo di pubblicità e trasparenza, poiché, spesso, gli open data non sono idonei a consentire una effettiva conoscenza e comprensione, è richiesta una “ri-elaborazione” dell’informazione. Ci si potrebbe chiedere se tale operazione, ossia la rielaborazione di dati aperti, possa rappresentare un esempio di “riutilizzo”. Si pensi, ad esempio, al caso concreto del bilancio di un ente pubblico. Per motivi di trasparenza tale bilancio è soggetto a pubblicazione. Il d.lgs. n. 33/2013 stabilisce, in particolare, che le pubbliche amministrazioni pubblicano e rendono accessibili, “i dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l’esportazione, il trattamento e il riutilizzo”. La stessa norma esplicita altresì che tale pubblicazione avviene secondo uno schema tipo e modalità individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – adottato il 22 settembre 2014 – dove si definiscono gli schemi e le modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (art. 29, comma 1-bis, d.lgs. n. 33/2013). Cosicché l’obiettivo di trasparenza dei documenti di bilancio è assolto da parte delle pubbliche amministrazioni con la produzione – e successiva pubblicazione sul sito Internet – di un file pdf che riporta i singoli valori contabili in corrispondenza di ciascuna delle voci individuate dagli schemi di bilancio definiti dal citato decreto. Si badi bene, però, pur essendo il pdf un formato aperto e pienamente rispondente all’obiettivo di

16. In tal senso anche il Consiglio di Stato ha stabilito che non può parlarsi di riutilizzo laddove “l’amministrazione provinciale (...) si limita a gestire il servizio di accesso ai dati del libro fondiario nei limiti della potestà autoritativa attribuita per fini istituzionali alla stessa dal legislatore, [in quanto] difetta ontologicamente quell’uso dei dati per fini diversi che rappresenta il presupposto logico-giuridico per l’applicazione della disciplina sul riutilizzo” (sentenza n. 00485/2023). Nella stessa sentenza e nella successiva sentenza n. 00487/2023 i giudici di Palazzo Spada riprendono il testo del considerando 8 della direttiva n. 2003/98 (*ratione temporis* applicabile), secondo il quale: “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 stesse indicazioni sono state identicamente trasposte nel considerando 20 della direttiva n. 1024/2019 che abroga la direttiva n. 2003/98. Il Consiglio di Stato, in sintesi, sottolinea l’essenzialità della presenza di uno scopo differente da quello iniziale per il quale i dati erano stati originariamente prodotti per potersi configurare un riutilizzo.

trasparenza, esso non rappresenta la scelta più adeguata per assolvere anche agli obiettivi di “scambio” e di “riutilizzo” dell’informazione. Tale formato, infatti, non consente una lettura automatica del dato e, conseguentemente, impedisce l’esecuzione di operazioni sui valori indicati per ciascuna delle voci degli schemi di bilancio. Il successivo decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97<sup>17</sup> interviene con l’art. 9 sul tema, indicando alle amministrazioni una strada alternativa ed esemplificativa per ottemperare agli obblighi di trasparenza in materia contabile, ossia la trasmissione dei bilanci alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), istituita dall’articolo 13 della legge del 31 dicembre 2009, n. 196 di contabilità e finanza pubblica. Nel frattempo, il decreto 12 maggio 2016 del Ministero dell’economia e delle finanze<sup>18</sup> aveva stabilito che le amministrazioni predispongono in formato aperto XBRL i loro bilanci e lo trasmettono alla BDAP. Tale dato, ossia il bilancio elaborato in XBRL, poiché si tratta di un formato dati aperto e *machine readable* non consentirebbe un’immediata fruizione dell’informazione, se non intervenisse una ri-elaborazione del bilancio per il tramite del portale OpenBDAP (dove, ad esempio, vi sono aggregazione delle voci, in una semplificazione dei dati a fini di leggibilità, nel confronto con gli esercizi precedenti) gestito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS). In questo caso, ci si chiede se sia possibile parlare *tout court* di “riutilizzo” del dato. Nell’esempio illustrato la ri-elaborazione è effettuata da una pubblica amministrazione (la RGS) per le finalità istituzionali individuate dalla disposizione sopra richiamata della legge di contabilità e finanza pubblica. Sembrerebbe, quindi, venir meno la condizione 2), prima enucleata, secondo la quale il riutilizzo può essere esercitato da un privato e non una pubblica amministrazione nello svolgimento delle proprie attività istituzionali. Fino a poco fa anche Open Polis rielaborava proprio i dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni. Open Polis risulta una fondazione e nell’elaborazione dei dati di bilancio

soddisfa senz’altro la condizione 1) e 2) sul riutilizzo dei dati, operando, in quanto soggetto privato (condizione 2), una rielaborazione di dati detenuti da amministrazioni pubbliche (condizione 1). Dal sito di Open Polis si apprende che fra le finalità delle loro iniziative vi sono l’accesso alle informazioni pubbliche, la trasparenza e la partecipazione democratica. In questo caso ci si potrebbe porre il problema di comprendere se la rielaborazione dei dati di bilancio da parte di Open Polis soddisfi anche la condizione 3), relativa allo scopo del riutilizzo. Affinché si concretizzi il riutilizzo occorre che vi siano fini commerciali o non, ma comunque “diversi” da quelli iniziali nell’ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti erano stati originariamente prodotti. Se i documenti di bilancio vengono visti come un documento di rendicontazione economica, finanziaria e patrimoniale, quindi sono redatti con l’obiettivo di “rendere conto” ai cittadini delle entrate, delle spese e della situazione patrimoniale, ecco che la loro principale finalità è quella della trasparenza nell’uso delle risorse da parte del singolo ente pubblico. Letta sotto questo profilo, quindi, ci si chiede se l’operazione di Open polis soddisfi la condizione 3) sulle finalità del riutilizzo, in quanto anche l’Amministrazione si pone il medesimo obiettivo di trasparenza nella redazione del bilancio. In altri termini può parlarsi di riutilizzo se nella sua rielaborazione il privato intende raggiungere gli stessi obiettivi di trasparenza che si prefigge l’ente pubblico? Una ulteriore lettura sarebbe, tuttavia, possibile. Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, Cost.). A tal fine redigono i loro bilanci, che rappresentano lo strumento attraverso il quale le diverse istituzioni (ad esempio Ministero dell’economia e delle finanze, Corte dei conti) esercitano il controllo e monitoraggio del rispetto degli equilibri di bilancio. Se la funzione di controllo e monitoraggio prevalesse, allora sarebbe possibile concludere che quello operato da Open Polis sui

17. D.lgs. n. 97/2016 di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

18. Decreto 12 maggio 2016 del Ministero dell’economia e delle finanze, *Modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali alla banca dati delle pubbliche amministrazioni*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 122 del 26 maggio 2016.



dati di bilancio costituisce un effettivo “riutilizzo”. La rielaborazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni da parte di Open polis, infatti, andrebbe a soddisfare anche la terza condizione relativa alla “diversa finalità”, ossia la “trasparenza”, che, nell’ipotesi formulata, risulterebbe differente dalla finalità di “controllo e monitoraggio” per la quale il dato contabile in questione era stato originariamente prodotto.

Certamente i dati aperti contribuiscono all’obiettivo di riutilizzo, come meglio discusso in seguito, ma allo stesso tempo con l’art. 7 del d.lgs. n. 33/2013 il legislatore italiano sembra abbia voluto loro assegnare anche il delicato compito di realizzare gli obiettivi di pubblicità, stabilendo che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, resi disponibili anche a seguito dell’accesso civico, sono pubblicati in formato di tipo aperto<sup>19</sup> 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. Anche se la rubrica dell’art. 7 del d.lgs. n. 33/2013 è “Dati aperti e riutilizzo”, nel testo dell’art. 7 ci si riferisce al formato aperto (*open format*), piuttosto che a dati di tipo aperto (*open data*). Il formato caratterizza sotto il profilo tecnico i dati aperti, cosicché un dato aperto deve essere rappresentato in formato aperto, ma non tutti i dati in formato aperto sono dati aperti (*open data*)<sup>20</sup>. Con ciò è possibile concludere che tutti i dati che sono oggetto di accesso civico, hanno caratteristiche tecniche (il formato aperto), che li rende candidabili a essere resi disponibili ai fini del riutilizzo. La correlazione fra l’accesso civico e il riutilizzo dei dati pubblici non produce, però, una sovrapposizione fra le due discipline. Al contrario, una recente sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea ha tracciato una marcata distinzione fra i due istituti, affermando che se

“è vero che il ‘riutilizzo’, ai sensi della direttiva 2019/1024, presuppone l’accesso ai documenti [...], ciò non toglie che si tratta di due operazioni manifestamente distinte”. La CGUE, infatti, ha stabilito che “la direttiva 2019/1024 deve essere interpretata nel senso che una richiesta di accesso a documenti in possesso di un ente pubblico non rientra nel suo ambito di applicazione”<sup>21</sup>. Dal ché sembrerebbe possibile dedurre che seppure le amministrazioni pubbliche siano tenute alla predisposizione dei loro dati in formato aperto per consentirne il riutilizzo, ciò non implica che esse debbano produrre questi dati ai fini dell’accesso, poiché quest’ultimo non rientra nell’ambito di applicazione della dir. 2019/1024 e, quindi, del d.lgs. n. 36/2006.

### 3.1. Dati e documenti

Prima di procedere con i successivi approfondimenti, occorre chiarire che per documento si intende “la rappresentazione di atti, fatti e dati a prescindere dal supporto, cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva o qualsiasi parte di tale contenuto nella disponibilità della pubblica amministrazione o dell’organismo di diritto pubblico” (art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 36/2006). Tale definizione, già presente da tempo nella normativa italiana, richiama quella della corrispondente direttiva 2019/1024, che, in più, rispetto alla definizione indicata dal nostro legislatore italiano, precisa che è da intendersi “documento” anche la *raccolta* di dati, fatti o informazioni (considerando 30). Cosicché un archivio, inteso come raccolta di dati e/o informazioni, sia esso cartaceo o digitale, è da considerarsi un documento secondo le indicazioni contenute nella direttiva, che nei fatti utilizza il termine generico “documento”, come “metonimia”, perché espressamente stabilisce che la definizione di documento comprende qualsiasi parte di esso o aggregazione di più documenti o dati. La direttiva, inoltre, lascia al singolo Stato membro la possibilità di includere

19. Il testo letterale dell’articolo precisa “ai sensi dell’articolo 68 del Codice dell’amministrazione digitale”. Tale rinvio, però, tenuto conto delle novelle intervenute sul Cad nel 2017, è oggi da riferirsi all’art. 1, comma 1, lett. l-bis), che riporta la definizione di formato aperto. La definizione di “formato dei dati di tipo aperto” originariamente presente all’art. 68, comma 3, è stata integrata con la definizione di “dati di tipo aperto”, grazie alle modifiche del 2012 al Codice dell’amministrazioni digitale. Successivamente, con le citate novelle del 2017 sul Cad, anche la definizione di “dati di tipo aperto” è confluita nell’ art. 1, comma 1, lett. l-ter).

20. Per una distinzione fra *open format* e *open data*, si rinvia a MACRÌ 2021.

21. Corte di giustizia dell’Unione europea, sez. X, 21 novembre 2024, causa C-336/23.

anche i programmi informatici nella definizione di documento, possibilità che il legislatore italiano ha deciso di non cogliere, stabilendo espressamente che la definizione di documento non comprende i programmi informatici (art. 2, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 36/2006). Il d.lgs. n. 36/2006 non definisce il “dato” in sé, ma il “dato pubblico”, come il dato conoscibile da chiunque (art. 2, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 36/2006) e i “dati personali” rinviando al regolamento europeo in materia 2016/679 (art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2006).

Le linee guida Agid in materia di apertura dei dati<sup>22</sup> rilevano la mancata chiarezza nella distinzione tra “documento” e “dato”, osservando, al riguardo, che la normativa europea fa coincidere la definizione di “dato” con quella di “documento”. Le stesse linee guida Agid, però, tracciano una differenza fra il concetto di dato e documento basata sul supporto per la loro rappresentazione. Secondo le linee guida Agid, infatti, la distinzione è che nel caso di “dato” è considerata solo la sua rappresentazione digitale, mentre nel caso di “documento” è compresa anche la rappresentazione attraverso supporto cartaceo. Pur riconoscendo che i termini di dati e documenti nella disciplina europea sono utilizzati come sinonimi, e anzi che i dati dinamici, i dati della ricerca e le serie di dati di elevato valore sono definiti nella direttiva 2019/1024 proprio come “documenti”, le linee guida Agid, tuttavia, stabiliscono che “i dati” e “le informazioni” sono da vedersi come il contenuto, mentre il “documento” rappresenta il loro contenitore, osservando, a conferma di tale tesi, che l’articolo 1, comma 1 del d.lgs. n. 36/2006 disciplina il riutilizzo di “documenti contenenti dati pubblici”<sup>23</sup>. A ben guardare, però, a partire dal 2021, con le modifiche prodotte al d.lgs. n. 36/2006 dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200 di attuazione della direttiva 2019/1024, anche il legislatore italiano definisce i “dati” come “documenti” per i dati dinamici, i dati della ricerca e le serie di dati di elevato valore (art. 2, comma 1, lett. c-sexies), c-septies), c-octies), d.lgs. n. 36/2006 e art. 2, punti 8), 9) e 10) della direttiva 2019/1024). Con il recepimento della direttiva 2019/1024, quindi, il legislatore italiano traspone la visione europea di equivalenza fra “dati” e “documenti”,

azzerandone così le differenze messe in rilievo dalle linee guida Agid e, consentendo, d’ora in avanti, di utilizzare i termini di “dati” e “documenti” come sinonimi.

### 3.2. Nozione di dati aperti

La direttiva non individua esattamente cosa si intenda per apertura dei dati, ma precisa che 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 (considerando 16, direttiva 2019/1024). Il decreto di recepimento della direttiva, d.lgs. n. 36/2006, all’art. 2, comma 1, lett. c-quater), invece, fornisce una definizione precisa di dati aperti rinviando al Codice dell’amministrazione digitale, che, in modo ricorsivo, a sua volta, cita lo stesso d.lgs. n. 36/2006. Il Codice dell’amministrazione digitale stabilisce sostanzialmente che i dati sono di tipo aperto quando sono caratterizzati sotto il profilo legale, tecnico ed economico. Con riferimento al primo profilo, il Cad prevede che i dati di tipo aperto sono resi disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l’utilizzo da parte di chiunque, per qualsiasi finalità, comprese quelle commerciali, in formato disaggregato. Sotto il profilo tecnico il Cad richiede che i dati di tipo aperto siano accessibili in rete in modalità digitale, in formati aperti e cosiddetti *machine readable*, ossia adatti all’utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori. Per quanto attiene al profilo economico, i dati di tipo aperto sono caratterizzati dal fatto di essere gratuiti, fatta salva la possibilità di recuperare i costi marginali derivanti dalla loro riproduzione, messa a disposizione, anonimizzazione o comunque protezione delle informazioni riservate ivi contenute (art. 1, comma 1, lett. l-ter), d.lgs. n. 82/2005).

### 3.3. Dati aperti di qualità

La qualità, diversamente dagli aspetti tecnici, economici e legali sopra esposti, non è un elemento caratterizzante i dati aperti, pur costituendo una componente fondamentale per il loro riutilizzo. Se si eccettuano i dati geospaziali, per i quali la disciplina italiana ne affida all’Istituto Geografico

22. *Linee guida recanti regole tecniche per l’apertura dei dati e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, adottate dall’Agid con la determina n. 183 del 3 agosto 2023.

23. *Ivi*, pp. 27 e 28.

Militare la raccolta, produzione, aggiornamento, riproduzione e diffusione, in modo da garantirne la qualità (art. 12-*bis*, comma 2, d.lgs. n. 36/2006), la direttiva europea, come pure il decreto di recepimento, non impongono specifiche disposizioni in materia di qualità dei dati alle amministrazioni titolari. La direttiva, tuttavia, osserva che il riutilizzo dei dati non rappresenta soltanto un arricchimento per il riutilizzatore, ma, in molti casi, anche per l'amministrazione che mette a disposizione i propri dati. Se il processo di apertura dei dati, infatti, promuove la trasparenza e responsabilizza l'ente, i riscontri provenienti da chi riutilizza questi dati permettono all'ente di migliorare la qualità dei propri dati (considerando 14).

Per definire la qualità dei dati occorre fare riferimento allo standard internazionale ISO/IEC 25012:2008, recepito come standard italiano nel 2014 (UNI CEI ISO/IEC 25012:2014). Il suddetto standard individua quindici distinte caratteristiche suddivise in tre categorie:

- “inerenti” (accuratezza, aggiornamento (attualità), completezza, consistenza (coerenza), credibilità);
- “inerenti e dipendenti dal sistema” (accessibilità, comprensibilità, conformità, efficienza, precisione, riservatezza, tracciabilità);
- “dipendenti dal sistema” (disponibilità, portabilità e ripristinabilità).

Per quanto premesso, le linee guida Agid si limitano a “raccomandare” – senza definire un vero e proprio obbligo per le amministrazioni – di garantire, per tutti i dati, in generale, e per quelli resi disponibili per il riutilizzo, in particolare, il rispetto almeno delle prime quattro caratteristiche sopra elencate: accuratezza, coerenza, completezza e attualità. Resta inteso che alcune di queste caratteristiche sono già insite nel rispetto di altre norme; ad esempio, la riservatezza dei dati è prevista dal relativo Regolamento europeo 2016/679, l'accessibilità è prevista dalla legge n. 4/2004, cosiddetta legge Stanca. Le amministrazioni, quindi, nel pubblicare i loro dati aperti si concentreranno su:

- l'accuratezza (sintattica e semantica), che si ottiene quando il dato e i suoi attributi rappresentano correttamente il valore reale del concetto o dell'evento a cui si riferiscono;

- la coerenza, ossia la caratteristica per la quale il dato e i suoi attributi non presentano contraddittorietà rispetto ad altri dati del contesto d'uso dell'amministrazione che detiene il dato;
- la completezza, che, come intuibile, richiede che il dato risulti esaustivo, sia per tutti i suoi valori attesi e sia rispetto alle fonti che concorrono alla definizione del procedimento al quale si riferisce;
- l'attualità, o tempestività di aggiornamento, grazie alla quale il dato e i suoi attributi sono aggiornati rispetto al procedimento cui si riferiscono.

Mentre lo standard 25012 definisce la qualità del dato, per la sua valutazione è possibile fare riferimento allo standard UNI CEI ISO/IEC 25024:2016 “Misurazione della qualità del dato”, che individua molteplici controlli per ciascuna caratteristica di qualità. Con riferimento a ciascuna delle quattro caratteristiche principali, le linee guida Agid riportano alcuni dei possibili controlli. Per misurare la coerenza dei dati, ad esempio, un possibile controllo consiste nell'identificare quante volte si verifichi una violazione di regole semantiche definite su alcuni elementi dei dati (ad esempio, se una persona ha “il diritto di voto” la sua età dovrà essere maggiore o uguale di “18 anni”). Un altro controllo per misurare la coerenza è verificare il numero di valori duplicati in una base dati rispetto al numero totale degli elementi della base dati.

Aumentare la qualità dei dati e dei metadati è uno degli obiettivi assegnati alle pubbliche amministrazioni, contenuti all'interno del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione. Con specifico riferimento alla qualità dei dati, il Piano triennale richiede un aumento del numero di dataset con metadati di qualità conformi agli standard di riferimento europei e nazionali, oltre che l'aumento del numero di dataset documentati sul portale dati.gov.it che rispettano la caratteristica di qualità “attualità” (o tempestività di aggiornamento) di cui allo standard ISO/IEC 25012:2008<sup>24</sup>. Se, quindi, il decreto sull'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione pubblica non prevede l'obbligo per le amministrazioni di produrre dati aperti coerenti con i principi di qualità sopra illustrati, di fatto le Amministrazioni sono,

24. Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, edizione 2024-2026, aggiornamento 2026, p. 143, RA5.2.4.

in ogni caso, invitate a procedere in tale senso in attuazione di quanto previsto dal richiamato Piano triennale. Sulla qualità del dato, d'altra parte, si giocherà la partita dell'intelligenza artificiale: la qualità delle risposte che i sistemi di intelligenza artificiale potranno fornire è strettamente correlata alla qualità dell'informazione che avranno a disposizione come input per funzionare.

#### 4. Ambito di applicazione

Molto articolato è l'ambito di applicazione della normativa in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione, che è possibile suddividere in due macro-insiemi: da un lato i soggetti che producono i documenti, dall'altro lato i documenti ai quali la disciplina si riferisce.

##### 4.1. Soggetti produttori di dati

I soggetti tenuti a consentire il riutilizzo dei loro documenti, secondo l'art. 1 del d.lgs. n. 36/2006, sono sia pubbliche amministrazioni sia determinate imprese pubbliche o che svolgono servizi di pubblico interesse. In particolare, per pubbliche amministrazioni si intendono quelle del d.lgs. n. 165/2001<sup>25</sup>, alle quali si aggiungono anche le autorità del sistema portuale, le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché i loro consorzi o associazioni (art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36/2006). Con specifico riferimento alle pubbliche amministrazioni, l'ambito di applicazione delineato dal decreto di recepimento della direttiva 2019/1024, se si eccettuano i consorzi e le associazioni delle pubbliche amministrazioni sopra indicate, è sovrapponibile con quello individuato dal Cad (art. 2, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 82/2005). Al riguardo, però, occorre precisare che, mentre per il Cad sono espressamente escluse determinate amministrazioni quando si occupano di specifiche attività o

svolgono determinate funzioni, ciò non vale per la disciplina sul riutilizzo. Il Cad opera, infatti, un'esclusione "limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali, nonché alle comunicazioni di emergenza e di allerta in ambito di protezione civile" (art. 2, comma 6, Cad). La disciplina in materia di riutilizzo, viceversa, non esclude *tout court* i soggetti preposti alla sicurezza nazionale. Il d.lgs. n. 36/2006, infatti, stabilisce che gli organismi preposti alla sicurezza nazionale, in particolare il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, l'Agenzia informazioni e sicurezza esterna, l'Agenzia informazioni e sicurezza interna, stabiliscono termini e modalità di riutilizzo secondo i rispettivi ordinamenti (art. 5, comma 6) e le linee guida Agid ribadiscono la medesima indicazione<sup>26</sup>. Dal che è possibile dedurre che – ferma restando l'esclusione di riutilizzo di dati segreti, come è logico aspettarsi – quando le succitate istituzioni producono dati pubblici e, in quanto tali, non soggetti al segreto, anche esse sono tenute a consentirne il riutilizzo, seppure nei termini e nelle modalità che esse stesse definiscono in autonomia. Tale interpretazione della soprarichiamata disposizione dell'art. 5, comma 6 del d.lgs. n. 36/2006 appare, tuttavia, in contrasto con quella contenuta nell'art. 3 dello stesso decreto, che, nell'elencare i documenti esclusi dalla sua applicazione, cita espressamente "quelli comunque nella disponibilità degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124". Indipendentemente, quindi, dai tipi di documenti detenuti dagli organismi preposti al sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, quindi a prescindere dal fatto che trattasi di documenti classificati o meno, in ogni caso tali documenti non possono essere oggetto di riutilizzo (art. 3, comma 1, lett. e),

25. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, cosiddette Agenzie fiscali, oltre che il CONI (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

26. *Linee guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 77.



d.lgs. n. 36/2006). L'attuale formulazione di entrambe le disposizioni in commento del d.lgs. n. 36/2006 – art. 5, comma 6 e art. 3, comma 1, lett. e) – che risultano fra loro contrastanti è stata effettuata nel 2021 attraverso lo stesso d.lgs. n. 200/2021 di novella della disciplina per l'attuazione della direttiva 2019/1024. Al riguardo la relazione illustrativa relativamente alle modifiche dell'art. 3, comma 1, lett. e) parla di “modifica di mero coordinamento, atteso che la legge 24 ottobre 1977, n. 801, è stata abrogata dall'articolo 44 della legge 3 agosto 2007, n. 124”, mentre con riguardo alle modifiche operate sull'art. 5 che stabilisce le modalità per la richiesta di riutilizzo, la novella intende fornire una “deroga” a tali modalità per una serie di soggetti. Nell'elencare tali soggetti il legislatore comprende anche quelli preposti alla sicurezza della Repubblica, che la norma, da sempre, escludeva dall'ambito di applicazione.

In aggiunta alle pubbliche amministrazioni, la disciplina in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione si applica, altresì, alle imprese pubbliche e agli organismi di diritto pubblico<sup>27</sup>, nonché, per taluni dati, alle imprese private soggette ad obblighi di servizio pubblico.

Mentre per le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico nella definizione dell'ambito di applicazione non vi è alcun limite sull'attività svolta dall'istituzione, viceversa per le imprese, pubbliche e private, il provvedimento si applica solo quando l'impresa rientra in uno specifico settore di attività. In particolare, si stabilisce che le imprese pubbliche sono tenute a consentire il riutilizzo delle informazioni a loro disposizione qualora siano attive in settori quali, ad esempio, energia (gas, comprese le attività per la relativa estrazione, elettricità, ecc.), acqua, servizi di trasporto, porti e aeroporti, servizi postali<sup>28</sup>, oppure come operatori di servizi pubblici di trasporto, compresi vettori aerei ed armatori comunitari che assolvono agli oneri di servizio pubblico (art. 1, comma 2-ter, d.lgs. n. 36/2006). Qualora l'impresa che presta il servizio di trasporto sia privata, ma svolge l'attività soggetta agli obblighi di servizio pubblico, sarà tenuta a consentire il

riutilizzo dei propri dati (art. 1, comma 2-quater, d.lgs. n. 36/2006).

La novella al d.lgs. n. 36/2006 attuativa della direttiva 2019/1024 produce un considerevole ampliamento dell'ambito di applicazione, perché include le imprese pubbliche che la versione precedente escludeva espressamente. Come osservato dalla relazione illustrativa al decreto di recepimento della nuova direttiva in materia, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200, la nuova previsione è in linea con il considerando 19 della direttiva, che incoraggia gli Stati membri ad andare al di là dei requisiti minimi invitandoli ad applicare le disposizioni in materia di apertura dei dati e riutilizzo dell'informazione anche ai documenti detenuti da imprese pubbliche che operano su attività esposte alla concorrenza. Lo stesso considerando lascia la possibilità agli Stati membri di estendere la disciplina anche alle imprese private, in particolare quelle che forniscono servizi di interesse generale, possibilità della quale si è avvalsa l'Italia allargando conseguentemente l'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36/2006.

Si tratta di un'importante sfida che coinvolge gli operatori del settore privato che risultano gestori di servizi pubblici, poiché sono chiamati a partecipare con la produzione dei loro dati all'attuazione della direttiva in materia di *open data* e riutilizzo, adeguandosi alla normativa sulla digitalizzazione, compresa quella regolamentare di Agid.

#### 4.2. Dati oggetto di riutilizzo

I documenti detenuti da pubbliche amministrazioni, organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche o private – come stabilito dall'art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 36/2006 – sono oggetto di riutilizzo se contengono dati pubblici. Se, però, il documento, benché prodotto dalla pubblica amministrazione, non contiene dati pubblici, non ne può essere richiesto il riutilizzo in attuazione del d.lgs. n. 36/2006, poiché non rientra nell'ambito di applicazione, anche se allo stesso documento si applica la disciplina in materia di accesso (art. 3, comma 1, lett. h-bis), d.lgs. n. 36/2006). Quindi condizione necessaria al riutilizzo di un documento della pubblica amministrazione è che lo stesso contenga al suo interno

27. Per la definizione di organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche, in particolare, l'art. 2, comma 1, lett. a-bis) e b) rinvia al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, che disciplinava il codice dei contratti, ora trasfuso nel d.lgs. n. 36/2023.

28. Tali settori sono esplicitati dagli artt. da 115 a 121 del d.lgs. n. 50/2016 espressamente richiamato dall'art. 1, comma 2-ter, lett. a) del d.lgs. n. 36/2006.



dati pubblici, ossia dati conoscibili da chiunque. Sotto questo profilo, il raggio di azione della disciplina in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica è ben delimitato dalla direttiva europea e dal decreto di recepimento italiano, anche se, come sopra accennato, il Regolamento relativo alla governance europea dei dati mira ad estendere la disciplina sul riutilizzo anche ai dati che non sono pubblici.

Dal 2021 la nuova versione dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 36/2006 amplia l'ambito di applicazione della disciplina in materia di riutilizzo, comprendendovi anche quei documenti sui quali biblioteche, musei ed archivi detengono i diritti di proprietà intellettuale, a meno che su tali documenti non vi siano dei limiti derivanti dalla normativa in materia di tutela dei dati personali (d.lgs. n. 196/2003) o dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004). Con specifico riferimento alla tutela dei dati personali, però, occorre chiarire che, come immaginabile, nell'art. 3, che ha per rubrica "Documenti esclusi dall'applicazione del decreto" il d.lgs. n. 36/2006 ribadisce l'esclusione di applicazione della disciplina in materia di riutilizzo per quei documenti il cui accesso risulti pregiudizievole per la tutela della vita privata e dell'integrità degli individui (comma 1, lett. *h-quater*). Con ciò è possibile, quindi, dedurre che, se un documento pone dei limiti di privacy, esso non potrà essere oggetto di riutilizzo, in quanto non si tratta di un dato aperto. In tal senso, quindi, la disciplina sul riutilizzo delineata dal d.lgs. n. 36/2006, nella definizione del suo ambito di applicazione prende in considerazione quei dati pubblici, ossia conoscibili da chiunque, che non pongono esigenza di tutela della privacy.

Le novelle del 2021 estendono la disciplina sul riutilizzo anche ai dati sulla ricerca (art. 1, comma 2-*bis* e articolo 9-*bis*, d.lgs. n. 36/2006), dati che, viceversa, la precedente versione del decreto espressamente escludeva dal riutilizzo. Con specifico riferimento ai dati della ricerca risultanti da progetti finanziati attraverso fondi pubblici, l'art. 1, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 36/2006 ne stabilisce il riutilizzo, che però non è incondizionato, ma – ancora una volta si precisa – limitato dalla disciplina in materia di tutela della privacy, oltre che da quella in materia di proprietà intellettuale (d.lgs. n. 633/1941) e di proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005). Se, però, gli istituti di ricerca

producono dati che non rientrano esattamente nella definizione di dati della ricerca, allora per questi non vige l'obbligo del riutilizzo (art. 3, comma 1, lett. *h-sexies*), d.lgs. n. 36/2006).

Fra i dati oggetto di riutilizzo, però, ve ne sono alcuni che emergono in rilievo rispetto agli altri, perché, come significativamente indicati dalla norma, si tratta di dati di elevato valore, per i quali lo stesso legislatore europeo, al fine di armonizzarne il trattamento fra tutti gli Stati membri, è intervenuto con un Regolamento di esecuzione.

Il dato prodotto da pubbliche amministrazioni e organismi di diritto pubblico può essere oggetto di riutilizzo se il soggetto produce o, comunque, detiene quel dato per finalità istituzionali. I dati che esulano dai compiti istituzionali, infatti, sono espressamente sottratti dalla disciplina in materia di riutilizzo (art. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36/2006). Analogamente non rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36/2006 quei dati che le imprese producono nell'ambito di prestazioni che non risultano di interesse generale, oppure sono dati connessi ad attività esposte alla concorrenza e non soggette alla disciplina in materia di appalti (art. 3, comma 1, lett. a-*bis*), d.lgs. n. 36/2006).

Il decreto, inoltre, esclude dal riutilizzo una serie di dati, individuati sulla base del soggetto titolare o delle loro caratteristiche. I dati, come già richiamato, prodotti da soggetti che si occupano della sicurezza nazionale (art. 3, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 36/2006), oppure i dati prodotti da emittenti di servizio pubblico, quindi la Rai, o da loro controllate per la radiodiffusione non sono oggetto di riutilizzo (art. 3, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 36/2006). Allo stesso tempo non sono oggetto di riutilizzo i dati di istituti scolastici o enti culturali che non siano biblioteche, musei e archivi (art. 3, comma 1, lett. c) e d) D.Lgs. n. 36/2006).

Come intuibile, il dato che è escluso dalla disciplina in materia di diritto di accesso (art. 24, legge 7 agosto 1990, n. 241), come ad esempio il dato coperto da segreto di Stato, o il dato sottratto alla disciplina in materia di accesso civico (art. 5-*bis*, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), come ad esempio il dato relativo alle relazioni internazionali, alla politica e alla stabilità economica e finanziaria dello Stato, o il dato relativo alle informazioni sensibili sulle infrastrutture critiche del Paese, neppure è esigibile ai fini del riutilizzo (art. 3, comma 1,

lett. h-*quinquies*), d.lgs. n. 36/2006<sup>29</sup>). Anche il dato statistico è escluso dalla disciplina in materia di riutilizzo, qualora ciò comporti una violazione del segreto statistico (art. 3, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2006)<sup>30</sup>.

Se il documento contiene solo logotipi, stemmi e distintivi o se il documento è oggetto di diritti di proprietà intellettuale o industriale da parte di terzi, non potrà essere oggetto di riutilizzo (art. 3, comma 1, lett. h) ed h-*ter*, d.lgs. n. 36/2006).

L'art. 4 del d.lgs. n. 36/2006 (comma 1, lett. a), b), c), e) individua le discipline fatte salve dal riutilizzo: disciplina in materia di protezione dei dati personali, diritto di autore, accesso ai documenti amministrativi, proprietà intellettuale. La norma di salvaguardia relativa alla disciplina in materia di dati personali, frutto dell'interlocuzione con gli Uffici dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali<sup>31</sup>, peraltro, è ribadita anche a proposito dei dati della ricerca (art. 9-*bis*, d.lgs. n. 36/2006), inizialmente esclusi e poi inseriti con le novelle del 2021. Come già richiamato, oggetto di riutilizzo sono, fra l'altro, i dati che le amministrazioni devono pubblicare sulla sezione trasparenza, per alcuni dei quali potrebbe porsi l'esigenza di tutela dei dati personali. L'Anac, al riguardo, ha chiarito che gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 sono compatibili con la disciplina della tutela dei dati personali dettata dal Regolamento (UE) 2016/679 (RGPD), in quanto "l'art. 2-*ter* del d.lgs. n. 196/2003, introdotto a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679, dispone che la base giuridica per

il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, ai sensi del Regolamento (UE) 2016/679 'è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento' (art. 6, paragrafo 3, lett. b). Ne discende che, essendo gli obblighi di pubblicazioni del d.lgs. 33/2013 previsti da un decreto legislativo, sono pienamente compatibili con la nuova disciplina in materia di protezione dei dati personali"<sup>32</sup>. Da questo chiarimento dell'Anac è possibile dedurre che i dati rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di riutilizzo quando contengono dati personali, ma sono comunque sottoposti agli obblighi di pubblicazione del d.lgs. 33/2013, sono anch'essi *pienamente compatibili con la nuova disciplina in materia di protezione dei dati personali*. In altri termini, i dati che possono essere pubblicati per la disciplina sulla trasparenza, potranno anche essere riutilizzati, a meno che non vi sia un limite temporale alla loro pubblicazione.

Fermo restando le limitazioni sopra richiamate al diritto di riutilizzo, pubbliche amministrazioni o organismi di diritto pubblico non potranno far valere alcun altro diritto per limitare o negare il riutilizzo di documenti contenenti dati pubblici. Al proposito, infatti, l'art. 3 del d.lgs. n. 36/2006 esplicita che le pubbliche amministrazioni non possono avvalersi del diritto esclusivo di riproduzione e distribuzione parziale o integrale di una banca dati della quale sono titolari, diritto sancito dall'art. 64-*quinquies* della legge 22 aprile 1941,

29. La norma rinvia all'art. 2, d.lgs. n. 61/2011, abrogato, a partire dal 18 ottobre 2024, dal più recente d.lgs. n. 134/2024 che recepisce la nuova direttiva, cosiddetta NIS2, in materia di resilienza dei soggetti critici.

30. Nella prima versione del 2006 del decreto di recepimento della previgente direttiva 2003/98 era stata prevista fra le norme di salvaguardia la disciplina sul sistema statistico nazionale. Con le novelle del 2010, operate dalla legge comunitaria del 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 96), sono state abrogate le disposizioni che includevano fra le norme di salvaguardia i dati catastali e i dati statistici (art. 4, lett. d) ed f), d.lgs. n. 36/2006). Con riferimento ai dati statistici, però, resta salvaguardato il segreto statistico, come espressamente indicato dall'art. 3, comma 1, lett. g) del d.lgs. n. 36/2006. Ciò implica che i dati raccolti nell'ambito di rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale da parte degli uffici di statistica non possono essere esternati se non in forma aggregata e possono essere utilizzati solo per scopi statistici (art. 9, comma 1, d.lgs. n. 322/1989, che disciplina la tutela del segreto statistico).

31. Garante per la protezione dei dati personali, Parere sullo schema di decreto legislativo recante "Attuazione della Direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico", registro dei provvedimenti n. 308 del 26 agosto 2021.

32. Anac, FAQ in materia di trasparenza (sull'applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016), aggiornate al 30 luglio 2020, punto 7.1.

n. 633, per impedire o limitare il riutilizzo di loro documenti. In altri termini, qualsiasi soggetto rientrante nell'ambito di applicazione della disciplina sul riutilizzo che gestisce una banca dati dovrà consentire il riutilizzo delle informazioni ivi contenute non potendo impedirlo in forza della normativa del 1941 in materia di diritto d'autore, così come modificata negli anni Novanta in attuazione della cosiddetta direttiva database (dir. 96/9/CE).

## 5. Procedure per il riutilizzo delle informazioni e forme di tutela

L'art. 5 del d.lgs. n. 36/2006 specifica, per le amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico, le procedure da seguire quando viene formulata una richiesta per il riutilizzo dei dati e, per i soggetti interessati al riutilizzo, le forme di tutela attivabili.

Le istituzioni pubbliche, ossia pubbliche amministrazioni o organismi di diritto pubblico, hanno trenta giorni di tempo decorrenti dalla richiesta del soggetto interessato al riutilizzo per esaminare le richieste e rendere disponibili i documenti. Se l'amministrazione è in affanno per la numerosità o la complessità delle richieste, entro il ventunesimo giorno dalla richiesta, è tenuta a informare il richiedente che la risposta verrà fornita, anziché entro i trenta giorni stabiliti in condizioni standard, entro cinquanta giorni (art. 5, comma 1, d.lgs. n. 36/2006). Dall'applicazione dell'articolo 5 sono escluse le imprese, gli istituti di istruzione e di ricerca, oltre che le istituzioni che si occupano di sicurezza nazionale, perché definiscono le modalità per il riutilizzo secondo i propri ordinamenti (art. 5, comma 6). Sembra, quindi, che il d.lgs. n. 36/2006 intenda individuare due regimi distinti a seconda delle pubbliche amministrazioni interessate. Da un lato, la generalità delle amministrazioni, alle quali si applica la disciplina sul riutilizzo, che ha, complessivamente, fino a un massimo di cinquanta giorni di tempo, dall'altro lato, imprese, istituti di istruzione e di ricerca, istituzioni che si occupano di sicurezza nazionale, che, in linea teorica, potrebbero dilatare *ad libitum*, l'arco temporale per evadere la richiesta di riutilizzo dei loro documenti. Al riguardo, però, le linee guida Agid cercano di porre un argine, ribadendo che, pur nella loro autonomia organizzativa, i soggetti sopra elencati

dovranno in ogni caso rispettare i termini definiti dal decreto, che prevede un termine massimo di trenta giorni dalla data della richiesta, prorogabile di ulteriori 20 giorni, per ottemperare al rilascio dell'informazione pubblica da riutilizzare<sup>33</sup>.

Quando la richiesta viene accolta, l'istituzione fornisce i documenti richiesti per il riutilizzo "ove possibile, in forma elettronica" e "se necessario" attraverso una licenza d'uso (art. 5, comma 2, d.lgs. n. 36/2006). L'espressione "ove possibile, in forma elettronica" è utilizzata dal legislatore già nella prima versione del 2006 del decreto in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica. L'obiettivo era evidentemente quello di precisare che le istituzioni pubbliche non avrebbero dovuto sostenere ulteriori oneri per consentire il riutilizzo delle loro informazioni, laddove queste non fossero già state prodotte in formato elettronico. Tale disposizione era pienamente giustificabile se rapportata allo stato di maturazione della digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana del momento. Nel gennaio 2006, infatti, il Cad, benché pubblicato in Gazzetta ufficiale il 7 marzo 2005, era appena entrato in vigore. Il differimento della sua vigenza era stato valutato necessario: si voleva offrire alle pubbliche amministrazioni il tempo sufficiente per operare tutti gli adeguamenti tecnologici necessari a garantire il diritto all'uso delle tecnologie da parte dei cittadini e delle imprese nei rapporti con le pubbliche amministrazioni (art. 3, comma 1 della prima versione del Cad). Il decreto di novella del d.lgs. n. 36/2006, a distanza di 15 anni dalla prima versione, non espunge l'inciso "ove possibile", ma si attiene alla direttiva 2019/1024, che anch'essa stabilisce che gli enti pubblici e le imprese pubbliche mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi formato o lingua preesistente e, "ove possibile e opportuno", per via elettronica (art. 5, par. 1). Allorquando si definiscono le modalità tecniche con le quali amministrazioni pubbliche, organismi di diritto pubblico e imprese pubbliche, nonché le imprese private del settore dei trasporti, mettono a disposizione i propri documenti, si rinvia – *inequivocabilmente* – alla modalità digitale. Se ne esplicitano, infatti, i formati, che devono essere *machine readable*, cioè leggibili in automatico da programmi software *ad hoc*, e di tipo aperto

33. *Linee guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 77.

e si stabilisce, in ogni caso, che i documenti devono essere prodotti secondo le linee guida Agid in materia di formati aperti (art. 6, comma 1 e comma 7, d.lgs. n. 36/2006). Se letto alla luce del nuovo Regolamento eIDAS, che stabilisce l'equivalenza del documento elettronico con quello cartaceo<sup>34</sup>, e del principio *digital first* – in conseguenza del quale se un'amministrazione per lo svolgimento di un'attività istituzionale può utilizzare sia la modalità tradizionale, sia quella digitale, deve preferire quest'ultima – l'espressione "ove possibile" appare oggi superata. La sua applicazione letterale, quindi, sarebbe da limitarsi a documenti datati, originariamente prodotti in modalità cartacea e per i quali l'amministrazione non abbia ritenuto conveniente una loro digitalizzazione. A conferma di tale interpretazione, le pubbliche amministrazioni, oltre che gli organismi di diritto pubblico, le imprese pubbliche e private del settore dei trasporti, quando si trovano a produrre documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di riutilizzo, devono produrli secondo il principio cosiddetto dell'*open by default* (art. 6, commi 4 e 7, d.lgs. n. 36/2006). Ciò significa che già nella fase di progettazione il dato, quando viene prodotto o raccolto, deve essere conforme alle regole tecniche in materia di apertura dei dati; il dato pubblico, quindi, deve nascere digitale. Per quanto attiene ai dati e documenti già prodotti, invece, si stabilisce che le amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico, le imprese pubbliche e private del settore dei trasporti non sono tenute ad adeguare i loro documenti, o parti di essi, per consentirne il riutilizzo se ciò comporta difficoltà sproporzionate (art. 6, commi 2 e 7, d.lgs. n. 36/2006). Nell'ipotesi che la richiesta formulata per il riutilizzo non venisse accolta, allora amministrazioni, organismi di diritto pubblico, imprese pubbliche e private del settore dei trasporti dovranno motivare il rifiuto (art. 5, comma 3 e art. 6, commi 2 e 7, d.lgs. n. 36/2006). Nel caso che il diniego sia dovuto a diritti di proprietà intellettuale o industriale, l'amministrazione pubblica o l'organismo di diritto

pubblico dovrà indicare all'interessato le informazioni necessarie per ottenere il materiale, come ad esempio la persona fisica o giuridica titolare del dato. Biblioteche, archivi e musei dovranno semplicemente motivare il diniego, senza preoccuparsi di fornire ulteriori elementi (art. 5, commi 3 e 4, d.lgs. n. 36/2006).

Le linee guida Agid<sup>35</sup> definiscono indicazioni pratiche per la richiesta di riutilizzo, stabilendo che essa – a meno che l'amministrazione non abbia individuato già attraverso un proprio ordinamento la procedura per l'accesso ai propri dati ai fini del riutilizzo – può essere rivolta ad uno degli uffici indicati dalla disciplina in materia di accesso civico: all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti; all'ufficio relazioni con il pubblico; ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale; al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove l'istanza abbia ad oggetto dati, informazioni o documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria in attuazione del d.lgs. 33/2013. Le indicazioni che emergono dalle linee guida, pertanto, sono nell'ottica di conformare le procedure per il riutilizzo a quelle per l'accesso civico. Qualora, però, la pubblica amministrazione o l'organismo di diritto pubblico neghino il riutilizzo, le tutele del cittadino o dell'impresa che hanno bisogno di riutilizzare l'informazione pubblica non sono quelle proprie dell'accesso civico. L'art. 5, comma 5 del d.lgs. n. 36/2006, infatti, stabilisce che gli strumenti a tutela del soggetto interessato al riutilizzo dell'informazione pubblica sono gli stessi previsti dalla legge in materia di diritto di accesso (legge 7 agosto 1990, n. 241, articolo 25, commi 4 e 5) e non già in materia di accesso civico (d.lgs. n. 33/2013). Quindi se il titolare di dati ne negasse il riutilizzo, il soggetto interessato potrà adire il giudice amministrativo, oppure il difensore civico competente territorialmente o la Commissione per l'accesso (anche se ulteriori strumenti di tutela potrebbero essere utilizzati, come meglio evidenziato nel par. 5.2). A partire

34. "A un documento elettronico non sono negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziali per il solo motivo della sua forma elettronica", art. 46, Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE.

35. *Linee guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 76 ss.



dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2006 novellato con le disposizioni sopra richiamate, tuttavia, non risulta alcuna pronuncia in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica fra quelle pubblicate dalla Commissione per l'accesso. Viceversa, in molteplici sue pronunce la Commissione per l'accesso ribadisce la propria incompetenza nel decidere sulla presunta disapplicazione del d.lgs. n. 33/2013<sup>36</sup>. Ci si chiede, quindi, se la scelta del legislatore italiano di tutelare la materia sul riutilizzo dell'informazione pubblica attraverso strumenti propri del diritto di accesso (legge n. 241/1990) sia quella più coerente, anche in considerazione della sopracitata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, secondo la quale il riutilizzo e l'accesso ai documenti rappresentano "due operazioni manifestamente distinte". Il Consiglio di Stato, peraltro, ha segnato un'ulteriore distinzione fra il diritto al riutilizzo e il diritto all'accesso, stabilendo che il silenzio dell'amministrazione alla richiesta al riutilizzo non può essere trattato alla stessa stregua del silenzio dell'amministrazione in caso di richiesta di accesso. A seguito della richiesta di riutilizzo, infatti, occorre che vi sia necessariamente un provvedimento di accoglimento o di rigetto, in tale ultimo caso motivato, in quanto l'inerzia dell'amministrazione non equivale al rigetto. Nel caso di richiesta di accesso, invece, il silenzio dell'amministrazione, decorsi i termini, è da intendersi quale rigetto. Si legge nella citata sentenza che il "tenore letterale della norma" – contenuta nell'art. 5, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2006 – "secondo la quale: 'In caso di diniego, il richiedente può esperire i mezzi di tutela previsti dall'articolo 25, commi 4 e 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Degli stessi è data comunicazione al richiedente con il provvedimento di diniego' induce a ritenere che il legislatore abbia inteso estendere al caso di diniego di autorizzazione al riutilizzo dei documenti pubblici gli stessi rimedi, amministrativi e giurisdizionali, previsti per il caso di diniego di accesso agli atti. Tale equiparazione, non riguarda, però, la formazione del silenzio rigetto, prevista, in materia di accesso agli atti, dall'art. 24, comma 4, primo periodo, legge n. 241 del 1990, con la

conseguenza che, in materia di autorizzazione al riutilizzo, rimane comunque necessaria l'adozione di un provvedimento espresso da parte della competente Amministrazione"<sup>37</sup>.

### 5.1. Riutilizzo di dati in esclusiva

Qualora i dati siano stati forniti, una prima volta, per il loro riutilizzo, in ogni caso restano comunque sottoposti alla disciplina in materia di riutilizzo, perché fra i principi sanciti dal decreto in materia vi è quello relativo alla parità di trattamento fra i soggetti interessati al riutilizzo, fermo restando la possibilità di accordi di esclusiva. Il d.lgs. n. 36/2006 stabilisce, come sopra richiamato, che, quando il soggetto mette a disposizione i suoi dati definendone le condizioni per il riutilizzo, ad esempio attraverso una licenza d'uso, deve aver cura che tali condizioni non comportino discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo, compreso il riutilizzo transfrontaliero, né costituiscano ostacolo alla concorrenza (art. 8, comma 4). Ciò significa che, se Tizio chiede il riutilizzo di un determinato set di dati e, in un momento successivo, arriva Caio, benché di altro Stato membro, che, ad esempio, per lo sviluppo della propria attività imprenditoriale ha bisogno di riutilizzare lo stesso set di dati, il soggetto che di quei dati è titolare sarà tenuto a consentirne il riutilizzo in applicazione del principio di non discriminazione, a meno che Tizio non abbia preventivamente instaurato con il titolare dei dati un accordo di esclusiva. In altri termini un dato già riutilizzato non per questo non potrà nuovamente essere riutilizzato, a meno che su di esso non vi sia un accordo di esclusiva. Dal principio di parità di trattamento e non discriminazione, sancito dall'art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 36/2006, discende che non è possibile prevedere diritti esclusivi nei contratti o comunque negli accordi che i titolari dei dati stipulano con i soggetti interessati al riutilizzo. Quindi i documenti delle pubbliche amministrazioni, come pure degli organismi di diritto pubblico e dei privati possono essere riutilizzati da chiunque, anche se già altri soggetti stiano sfruttando tali documenti (art. 11, comma 1, d.lgs. n. 36/2006). La disciplina

36. Da ultimo, seduta del 15 dicembre 2022 sul ricorso contro il Ministero dell'interno, Dipartimento di pubblica sicurezza, la Commissione per l'accesso ha osservato "di non essere competente a esaminare ricorsi relativi alle richieste di accesso civico generalizzato".

37. Cons. Stato, sentenza n. 2818/2025 pubblicata il 2 aprile 2025.



sul riutilizzo dell'informazione, pertanto, esclude, in linea generale, accordi che prevedano la possibilità di riutilizzo di dati o documenti in esclusiva. Tuttavia, come evidenziato nel considerando 49 della direttiva 2019/1024, negli Stati membri vi sono numerosi accordi di cooperazione tra biblioteche, musei, archivi e soggetti privati che prevedono la digitalizzazione di risorse culturali con diritti di esclusiva a soggetti privati. Ciò in quanto il soggetto privato ha bisogno di un certo periodo di esclusiva per poter recuperare il proprio investimento. Per tenere conto di tali situazioni, oltre che delle differenze tra gli Stati membri in materia di digitalizzazione delle risorse culturali, la direttiva si è posta l'obiettivo di individuare il periodo più breve possibile per rispettare il principio secondo cui i materiali di dominio pubblico dovrebbero rimanere tali una volta digitalizzati, indicando un periodo massimo per l'esclusiva non superiore a dieci anni e prevedendo un articolato scadenziario (art. 12, dir. 2019/1024). Il legislatore italiano, nel recepire la direttiva, riduce questo periodo a sette anni e stabilisce, analogamente alla tariffazione, un regime distinto per la "digitalizzazione di risorse culturali" da un lato e per quelle delle pubbliche amministrazioni, degli organismi di diritto pubblico e delle imprese pubbliche dall'altro. Con riferimento a questi ultimi si stabilisce che, qualora per l'erogazione di un servizio di interesse pubblico sia necessario un diritto esclusivo sui dati, ogni tre anni occorre valutare le motivazioni con le quali è stato attribuito tale diritto esclusivo. In ogni caso il soggetto titolare dei dati, almeno due mesi prima che abbiano effetto tali accordi di esclusiva, procede alla loro pubblicazione sul proprio sito istituzionale (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 36/2006). L'indicazione relativa alla pubblicità è, altresì, ribadita dal successivo comma 4 dell'art. 11, d.lgs. n. 36/2006, che stabilisce, più in generale, che una qualsiasi disposizione che limiti la disponibilità di riutilizzo di dati, ancorché non si tratti di un vero e proprio

diritto esclusivo, va resa pubblica almeno due mesi prima della sua efficacia e valutata periodicamente ogni tre anni. Se invece si tratta della digitalizzazione di risorse culturali, il periodo di esclusiva, di norma, non può superare i sette anni. L'ottavo anno si procede a un riesame e, se vi sono le condizioni, si rivaluta successivamente ogni cinque anni. Anche nel caso delle risorse culturali gli accordi di esclusiva sono soggetti a pubblicazione per motivi di trasparenza (art. 11, comma 3, d.lgs. n. 36/2006). Sono, inoltre, state previste delle specifiche disposizioni per disciplinare i diritti di esclusiva preesistenti al decreto di novella del d.lgs. n. 36/2006, in coerenza con la *ratio* della direttiva<sup>38</sup>.

## 5.2. Obblighi di transizione digitale nel riutilizzo dell'informazione pubblica

Le modalità tecniche per il riutilizzo dei dati pubblici previste dalla disciplina antecedente al recepimento della direttiva 2019/1024 rinviavano al d.lgs. n. 42/2005 sul sistema pubblico di connettività, ben presto abrogato per confluire nel Codice dell'amministrazione digitale. Il sistema pubblico di connettività, però, non avrebbe mai potuto costituire il vero strumento con il quale realizzare da parte di un soggetto privato il riutilizzo di dati, non tanto per motivi tecnici, quanto per il semplice fatto che tale sistema era stato concepito come evoluzione del precedente modello di rete unitaria delle pubbliche amministrazioni, caratterizzata dall'essere aperta esclusivamente alle pubbliche amministrazioni. Con la conseguenza, quindi, che un privato non avrebbe potuto accedervi. Le successive modifiche intervenute sul decreto in materia di riutilizzo, però, non hanno mai offerto un vero e proprio strumento tecnico in mano ai soggetti privati interessati a esercitare il loro diritto al riutilizzo dei dati aperti fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 200/2021 di modifica del d.lgs. n. 36/2006. Con le novelle al d.lgs. n. 36/2006, fra l'altro, si precisano e definiscono i termini di adempimento,

38. Si stabilisce, in particolare, che i diritti di esclusiva concessi da pubbliche amministrazioni o da organismi di diritto pubblico preesistenti al 17 luglio 2013, che non sono conformi alle condizioni sopra richiamate per beneficiare di deroghe, vanno rivisti con cadenza almeno triennale per verificare la fondatezza del motivo di esclusiva e l'effetto di tali diritti cessa alla scadenza del contratto e comunque non oltre il 18 luglio 2043 (art. 11, comma 5). Nell'ipotesi che i diritti di esclusiva riguardino le imprese pubbliche, la revisione degli accordi è da effettuarsi con i medesimi obiettivi e nei medesimi termini sopra richiamati e, in ogni caso, qualora gli accordi siano antecedenti al 16 luglio 2019, cessano alla scadenza del contratto e comunque non oltre il 16 luglio 2049 (art. 11, comma 6, d.lgs. n. 36/2006).

che nella precedente versione, ad esempio, mancavano di un termine *a quo*. Si stabiliva, al riguardo, che l'amministrazione provvedesse entro trenta giorni ad esaminare le richieste di riutilizzo dei documenti e a metterli a disposizione del richiedente, senza indicare il momento dal quale decorresse tale arco temporale. La previgente disciplina, inoltre, prevedeva che l'interessato dovesse presentare l'istanza per il riutilizzo secondo le modalità che indicava la singola amministrazione titolare del dato attraverso un proprio provvedimento. Ciò in quanto il Codice dell'amministrazione digitale, dopo la modifica operata dal Governo Monti con il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, prevedeva che le pubbliche amministrazioni pubblicassero nella sezione trasparenza del proprio sito web il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso, oltre ai relativi regolamenti per l'accesso per fini istituzionali o di riutilizzo (art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 82/2005, successivamente abrogato dall'art. 42, comma 1 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179). Nei fatti però, tale disposizione trovò un'applicazione abbastanza limitata, anche in considerazione del fatto che un'eventuale inadempienza non avrebbe prodotto alcuna concreta conseguenza. Più esattamente, la mancata applicazione delle disposizioni del Cad produceva e produce una responsabilità disciplinare e dirigenziale, oltre che civile, penale e contabile per il soggetto incaricato (art. 12, comma 1-ter, d.lgs. n. 82/2005). Si tratta, tuttavia, di disposizioni che non hanno costituito un reale deterrente per l'applicazione della disciplina in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni. A prova di tale considerazione, va osservato che a distanza di oltre dieci anni dalla data di entrata in vigore del Cad,

la mancata digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana ha costituito il tallone d'Achille del Paese, valutato dalle Istituzioni europee negli anni 2019 e 2020 come un freno alla nostra crescita economica<sup>39</sup>.

Per dare piena attuazione alla nuova disciplina in materia di apertura dei dati e di riutilizzo dell'informazione pubblica, non solo si stabilisce che Agid deve mettere a disposizione delle linee guida, che sono state tempestivamente adottate, ma si stabilisce anche che, in caso di violazione delle disposizioni contenute nelle linee guida, il soggetto interessato può rivolgersi al difensore civico per il digitale e l'amministrazione, che non ha adempiuto alla normativa (secondaria) in materia di riutilizzo dell'informazione pubblica, può essere sottoposta a sanzioni (art. 12, d.lgs. n. 36/2006)<sup>40</sup>.

In tal modo il legislatore sembrerebbe voler individuare due percorsi distinti per la tutela del diritto al riutilizzo dell'informazione pubblica: nel caso vi sia un'inadempienza rispetto alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 36/2006 le forme di tutela sono quelle previste per il diritto all'accesso, illustrate sopra nel par. 5; se viceversa l'inadempienza è con riguardo alle linee guida Agid in materia di apertura dei dati e riutilizzo, allora bisognerà rivolgersi al difensore civico per il digitale.

L'ufficio del difensore civico per il digitale è istituito presso l'Agid a garanzia dei diritti digitali di cittadini e imprese. Qualsiasi soggetto può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso il sito istituzionale dell'Agid<sup>41</sup>, segnalazioni relative a presunte violazioni di qualsiasi norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione, incluso, quindi, segnalazioni relative al mancato rispetto della disciplina sull'apertura dei dati e sul riutilizzo del settore pubblico.

39. Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12), GUUE C 301/69 del 5 settembre 2019; Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12), GUUE C 282/74 del 26 agosto 2020.

40. Tali sanzioni si applicano anche nel caso di dati territoriali, che rientrano nell'ambito del d.lgs. n. 32/2010, introdotto per il recepimento della direttiva 2007/2/CE, cosiddetta direttiva INSPIRE (acronimo di INFRAstructure for SPatial InfoRmation in Europe), perché così espressamente deciso in sede di novella del d.lgs. n. 36/2006 (art. 1, comma 2-*quinquies*).

41. Da una specifica sezione del sito Agid è possibile segnalare al difensore civico il mancato rispetto del Codice dell'amministrazione digitale o di altre norme in materia di digitalizzazione e innovazione (esclusa la disciplina in materia di accessibilità per la quale si utilizzano altre modalità di segnalazione).

Il difensore civico per il digitale raccoglie le segnalazioni e, una volta che ne abbia accertata la non manifesta infondatezza, le trasmette al Direttore generale dell'Agid per l'esercizio dei poteri sanzionatori (art. 17, comma 1-*quater*, d.lgs. n. 82/2005).

Nel caso specifico Agid può applicare all'amministrazione inadempiente sanzioni che variano dai 10.000 euro ai 100.000 euro, come stabilito dall'art. 18-*bis*, comma 5 del Codice dell'amministrazione digitale. Tale disposizione disciplina le misure conseguenti alla violazione degli obblighi in materia di digitale ed è stata introdotta dal decreto-legge sulla governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) fra le disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa (art. 41, comma 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108), quindi pochi mesi prima che intervenisse la novella del 2021 sul d.lgs. n. 36/2006. Come intuibile, con l'articolo 18-*bis* del Cad il legislatore intende attrezzarsi con ulteriori strumenti per dare concreto seguito alla realizzazione delle misure di digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana, realizzazione che consente l'erogazione dei finanziamenti europei nell'ambito del Pnrr. La procedura in caso di violazione degli obblighi di transizione digitale prevede un crescendo di azioni da valutarsi sulla base della gravità della violazione, azioni che possono arrivare all'applicazione delle sanzioni da parte di Agid, fino alla nomina di un commissario *ad acta* da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. Al riguardo è interessante osservare, anzitutto, come l'art. 12 del d.lgs. n. 36/2006 richiami espressamente la sola disposizione relativa alle sanzioni, ma non l'intero articolo 18-*bis* del Cad, con ciò volendo escludere la possibilità della nomina di un commissario *ad acta* per inadempienze più gravi. È degno di nota, inoltre, il fatto che le azioni previste dall'art. 18-*bis* del Cad e richiamate dalla disciplina sul riutilizzo non si applicano *tout court* a tutte le norme in materia di digitalizzazione, ma soltanto a specifiche disposizioni espressamente ivi elencate, come ad esempio quelle relative alla disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni, contenute nell'art. 50 del Cad. La citata disposizione del Cad in materia di disponibilità dei dati, anche se non rinvia espressamente al d.lgs. n. 36/2006, come sopra già richiamato, stabilisce il

riutilizzo dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni da parte dei privati. Nell'ipotesi che l'amministrazione neghi al privato il riutilizzo dei propri dati, ci si chiede se il privato potrà tutelarsi non soltanto azionando gli strumenti a garanzia del diritto all'accesso, come stabilito dall'art. 5, comma 4 del d.lgs. n. 36/2006, ma anche attraverso gli strumenti di garanzia previsti per determinate disposizioni del Cad che, nel caso specifico, arrivano a prevedere la nomina del commissario *ad acta* (art. 50 e art. 18-*bis*, d.lgs. n. 82/2005). In altri termini, se l'istituto del riutilizzo è analizzato dal punto di vista del Cad, che lo disciplina all'articolo 50, ad esso sembrerebbero applicarsi tutte le forme di tutela del Cad introdotte per la realizzazione del Pnrr (ossia tutte le misure previste dall'art. 18-*bis* del Cad e non le sole sanzioni), che opererebbero per intero e non più soltanto limitatamente agli aspetti più tecnici definiti dalla normativa secondaria contenuta nelle linee guida Agid.

Per quanto premesso, è, dunque, possibile affermare che, sebbene le novelle del 2021 al d.lgs. n. 36/2006 abbiano il pregio di rendere maggiormente concreto il diritto al riutilizzo dell'informazione pubblica rispetto a quanto non venisse fatto in precedenza, risulterebbe, tuttavia, opportuna un'armonizzazione complessiva della disciplina anche con riferimento ai mezzi di tutela azionabili in caso di diniego.

## 6. Dati dinamici, dati di elevato valore, dati della ricerca

Una speciale disciplina è riservata ad alcune tipologie di dati, in particolare i "dati dinamici", le "serie di dati di elevato valore" e i "dati della ricerca". La direttiva 2019/1024 e il relativo decreto attuativo, oltre che il Regolamento di esecuzione 2023/138 forniscono, al riguardo, specifiche indicazioni alle pubbliche amministrazioni per consentire il riutilizzo di tali tipologie di dati.

I dati dinamici sono definiti come documenti informatici, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza (art. 2, comma 1, lett. c-*sexies*, d.lgs. n. 36/2006). Per comprendere esattamente cosa si intenda per dati dinamici è possibile far riferimento alla direttiva 2019/1024, dove si ribadisce che "i dati generati da sensori sono solitamente considerati dati dinamici" (art. 2, punto 8). I dati ambientali, relativi al traffico, satellitari

o meteorologici, come indicato nelle linee guida Agid, sono tutti esempi di dati dinamici. Tenuto conto della specifica natura dei dati dinamici, il legislatore stabilisce espressamente modi e tempi per il loro riutilizzo.

Altra novità della novella del d.lgs. n. 36/2006, operata per l'adeguamento alla nuova direttiva europea, consiste, nell'introduzione di "serie di dati di elevato valore". Le serie di dati di elevato valore sono documenti che, se riutilizzati, possono produrre importanti benefici per la società, l'ambiente e l'economia. Ciò poiché attraverso queste serie di dati si possono creare servizi, applicazioni a valore aggiunto, nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, oppure poiché i servizi e le applicazioni basati su tali serie di dati hanno numerosi potenziali beneficiari (art. 2, comma 1, lett. c-octies), d.lgs. n. 36/2006 e art. 2, punto 10) della dir. 2019/1024). La direttiva europea fornisce sin da subito esempi di serie di dati di elevato valore: i codici di avviamento postale, le mappe e le carte nazionali e locali (dati geospaziali), il consumo energetico e le immagini satellitari (dati relativi all'osservazione della terra e all'ambiente), i dati provenienti da strumenti meteorologici (dati meteorologici), gli indicatori demografici e economici (dati statistici), i registri delle imprese e gli identificativi di registrazione (dati relativi alle imprese), la segnaletica stradale e le vie navigabili (considerando 66).

I dati della ricerca sono definiti – in modo equivalente dalla direttiva e dal decreto di

recepimento – come “documenti informatici, diversi dalle pubblicazioni scientifiche, raccolti o prodotti nel corso della ricerca scientifica e utilizzati come elementi di prova nel processo di ricerca, o comunemente accettati nella comunità di ricerca come necessari per convalidare le conclusioni e i risultati della ricerca” (art. 2, comma 1, lett. c-septies), d.lgs. n. 36/2006 e art. 2, par. 9, direttiva 2019/1024). Il legislatore nazionale, quando definisce i dati della ricerca, non individua espressamente quali siano i dati che rientrino nella definizione, ma precisa anzitutto che sono esclusi quei dati, o, per meglio dire, quei documenti, che rientrano nelle pubblicazioni scientifiche. La direttiva 2019/1024, invece, fornisce esempi pratici di dati della ricerca, elencando nel considerando 27, fra gli altri, statistiche, risultati di esperimenti, misurazioni, osservazioni risultanti dall'indagine sul campo, immagini e registrazioni di interviste, oltre a metadati. Secondo la direttiva europea, pertanto, i dati statistici sono dati della ricerca e, in quanto tali, vanno messi a disposizione ai fini del riutilizzo. Il decreto di recepimento della direttiva in Italia, invece, non solo non indica espressamente i dati statistici fra i dati della ricerca, ma opera nei confronti dei dati statistici un'espressa esclusione (art. 3, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 36/2006), richiamando la disciplina vigente in Italia in materia di segreto statistico (art. 9, d.lgs. n. 322/1989). Come osservato, non tutti i Paesi europei hanno introdotto nella loro legislazione il segreto statistico, che invece vige in Italia<sup>42</sup>. Con il Regolamento

42. Enrico Giovannini – economista e statistico, ex-Ministro dei governi Letta e Draghi, co-fondatore e Direttore scientifico dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) – in *Misurare il benessere oltre il PIL: nuove metriche per lo sviluppo sostenibile. L'importanza di sviluppare indicatori statistici non tradizionali*, webinar di ForumPA dell'11 dicembre 2024 (disponibile online nel sito di ForumPA), richiamando l'art. 3 del trattato dell'Unione europea che promuove il benessere dei suoi popoli, osserva come la legge di bilancio non ha alcun effetto su povertà, emissioni, disuguaglianze, ecc. In particolare, Giovannini affronta il tema di come coniugare la crescita del Pil con un benessere diffuso e uguagliario e segnala “un disallineamento grave della tempestività dei dati economici, sociali e ambientali”. Riconosce che attraverso i sensori e i satelliti, l'aggiornamento dei dati ambientali ha fatto un balzo in avanti, ma restano indietro quelli sociali, che producono un problema serio, anche nella comunicazione. Secondo Giovannini, come accade in Olanda, quando l'Istat italiano pubblica i dati sul PIL annuale, dovrebbe poter mettere accanto anche altri indicatori, come l'occupazione di suolo, le disuguaglianze sociali, la disoccupazione, le emissioni, ecc., così da avere “una visione integrata tempestiva”. L'Istat ovviamente provvede attraverso il suo annuario statistico e le pubblicazioni in materia a dare conto di questi aspetti, ma una cosa è parlarne congiuntamente una cosa è parlarne separatamente. Questo richiede molto coraggio da parte della statistica pubblica, al quale la società civile potrebbe offrire un contributo importante, proponendo dei modelli economico/statistici basati sui dati. Ma Giovannini ricorda, al riguardo, che in Italia vi è una limitazione aggiuntiva causata non dall'Istat ma dal legislatore nell'uso dei microdati: la



di esecuzione della dir. 2019/1024, nell'armonizzare le caratteristiche tecniche dei dati degli Stati membri ai fini del loro riutilizzo, si introducono di fatto anche diverse serie di dati statistici, dal turismo alla fertilità, fra le serie di dati di elevato valore (allegato, punto 4, Reg. 2023/138), superando così, almeno per alcuni dati statistici, le limitazioni sopra richiamate sul segreto statistico. La direttiva, inoltre, stabilisce che i dati della ricerca finanziata con fondi pubblici dovrebbero essere resi aperti come opzione predefinita (considerando 28) e invita gli Stati membri a mettere a disposizione i dati della ricerca finanziata con fondi pubblici secondo i principi "FAIR" (art. 10, dir. 2019/1024). Il termine "fair", che dall'inglese potremmo tradurre come "corretto", "giusto", "equo" è un acronimo che sta per *findable, accessible, interoperable, reusable*. Il principio *findable* si riferisce alla reperibilità dei dati da parte di persone o macchine. Per l'attuazione del principio dell'accessibilità (*accessible*) occorre consentire l'accesso a dati e metadati a partire dall'identificatore univoco e persistente assegnato, utilizzare protocolli standardizzati e aperti (per es., [http](#)<sup>43</sup>) e rendere disponibili i metadati, anche quando i dati non sono immediatamente accessibili, perché, ad esempio, sono applicati meccanismi di autenticazione e autorizzazione all'accesso. In tal senso, il principio di accessibilità qui indicato non ha nessun legame con il principio di accessibilità previsto dalla legge Stanca (legge n. 4/2004), né tantomeno con il diritto di accesso sancito dalla legge in materia di trasparenza (legge n. 241/1990), ma si riferisce, invece, al fatto che è possibile fruirne grazie a una serie di accorgimenti tecnici (utilizzo di protocolli aperti, disponibilità dei metadati, ecc.). Il principio sull'*interoperabilità* richiede che i dati siano resi fruibili secondo la disciplina italiana ed europea in materia. Il principio *reusable*, infine,

prevede che i dati siano ben documentati in modo da poter essere interpretati correttamente, replicati e/o combinati anche in contesti diversi.

## 7. Conclusioni

Il successo dello sviluppo dell'intelligenza artificiale in Europa, secondo il Parlamento europeo, dipende per buona parte dal successo della strategia europea sui dati<sup>44</sup>. L'Italia per quanto attiene all'apertura dei dati si è sempre collocata fra i Paesi europei più avanzati, confermando anche nel 2024 un'ottima posizione. La Commissione europea da dieci anni monitora il livello di maturità degli Stati membri nel campo dell'apertura dei dati, suddividendoli in quattro distinte categorie: "beginners", "followers", "fast-trackers" e "trendsetter"<sup>45</sup>. Per la misurazione sono presi a riferimento quattro elementi: le politiche sui dati, i portali, l'impatto e la qualità. Il nostro Paese, che nel 2024 complessivamente raggiunge una valutazione pari al 94%, superando la media europea dei 27 Stati membri che nel 2024 si attesta all'83%, risulta fra gli undici paesi "trendsetter", oscillando, negli ultimi cinque anni, fra l'ottava e la nona posizione. I dati italiani, in particolare, eccellono per la loro qualità, in quanto risulta che il portale italiano è il primo, tra quelli europei, per qualità dei suoi metadati. Si tratta di un risultato raggiunto partendo da un rating di "insufficiente", grazie all'encomiabile e sinergico lavoro dei colleghi di Agid con i fornitori e le singole pubbliche amministrazioni, che contribuiscono con i loro dataset a popolare il catalogo nazionale dati<sup>46</sup>. Ciò non vuol dire che i nostri dati siano già pienamente aperti e conformi alle specifiche europee, anche perché quello dell'apertura dei dati è un processo di miglioramento continuo<sup>47</sup>. Nell'analisi che l'Europa porta avanti per valutare lo sviluppo degli Stati membri nell'apertura dei

"visione vecchia" della legislazione italiana, che limita la capacità dell'Istat di condividere i dati con il mondo della ricerca, è un freno allo sviluppo di queste modellistiche che potrebbero supportare la statistica ufficiale.

43. *Hyper text transfer protocol* è il protocollo utilizzato per il funzionamento dei browser, che consente di visualizzare una pagina web sulla macchina client, inviando la richiesta a uno o più server che rispondono inviando i contenuti della pagina (cfr. TANENBAUM-FEAMSTER-WETHERALL 2023, p. 609).

44. European Parliament, *Shaping the digital transformation: EU strategy explained*, 2023.

45. *Open data maturity 2024 Italy*.

46. Agid, *Portale Open Data, evoluzioni nel catalogo primo in Europa per qualità dei metadati*, 6 dicembre 2024.

47. Lo stato dell'arte dei dati pubblici italiani di elevato valore è descritto nella guida operativa Agid, cit., che, per ciascuna categoria e per ogni dataset indica azioni specifiche da adottare per la loro apertura, pp. 26-142.



dati da tempo è la Francia in testa alla classifica da ormai dieci anni. Probabilmente le ragioni del primato francese sull'apertura dei dati vanno ricercate nell'impegno anche politico che il Paese dimostra rispetto alla materia. L'apertura non solo dei dati, ma anche degli algoritmi e del codice sorgente dei servizi pubblici, infatti, costituisce una priorità del Primo Ministro francese e rappresenta il cuore della strategia di miglioramento del servizio pubblico, occupando grande spazio anche nel dibattito pubblico. Il Governo francese si pone l'obiettivo di mettere i dati al servizio dell'azione pubblica e individua le figure degli "amministratori di dati", uno per ciascuno dei propri quindici ministeri. La Francia, in questo modo, intende snellire le pratiche amministrative, stimolare l'innovazione e la creazione di nuovi servizi, migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche, promuovere la trasparenza e facilitare il lavoro dei ricercatori, semplificando l'accesso ai dati pubblici, puntando, così, a mantenere la posizione di avanguardia mondiale in materia di sfruttamento dei propri dati pubblici<sup>48</sup>. In Italia, viceversa, l'apertura dei dati e il loro riutilizzo sono sempre stati inquadrati (per non dire "bollati") come una questione tecnica, fuori dall'agone politico, evento che, probabilmente, ne ha consentito uno sviluppo costante, favorendo il successo registrato a livello europeo.

Come indicato in premessa la competitività dell'Europa, come del nostro Paese, dipende

dall'intelligenza artificiale e da come l'ingegno italiano ed europeo riusciranno a trarne il maggior valore. Nel suo piano d'azione per l'intelligenza artificiale del Continente la Commissione europea ha, fra l'altro, annunciato la presentazione di una strategia europea dei dati per l'Unione nella seconda metà del 2025, con l'obiettivo di rendere disponibili ancora più dati per l'IA e garantire un quadro giuridico semplificato, chiaro e coerente che consenta alle imprese e alle amministrazioni di condividere i dati senza soluzione di continuità e su larga scala, nel rispetto di elevati standard di privacy e sicurezza<sup>49</sup>.

Oltre che dalla quantità dei dati, lo sviluppo dell'intelligenza artificiale dipende anche dalla qualità dei dati. Per aumentare la qualità dei dati, però, bisogna spingere verso una politica che non limiti l'uso del dato, ma lo incentivi, perché un maggiore utilizzo del dato produce anche un maggiore controllo sulla sua qualità. In tal senso, da un lato la diffusione delle buone pratiche delle amministrazioni e, dall'altro, l'auspicabile armonizzazione e semplificazione della normativa in materia, insieme allo sviluppo di competenze settoriali, potranno rappresentare importanti fattori per la continua innovazione dell'amministrazione italiana, che è alla base dell'innovazione del nostro Paese.

## Riferimenti bibliografici

- S. ALIPRANDI (2011), *Interoperability and Open Standards: The key to true openness and innovation*, in "The Journal of Open Law, Technology and Society", Vol. 3, 2011, n. 1
- S. CALZOLAIO (2016), *Digital (and privacy) by default. L'identità costituzionale dell'amministrazione digitale*, in "Giornale di storia costituzionale", vol. 31, 2016, n. 1
- E. CARLONI (2022), *Il dovere pubblico alla trasparenza oltre i diritti di accesso e gli obblighi di pubblicazione*, in "Lo Stato", 2022, n. 19
- G. CARULLO (2025), *Dati, banche dati e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in R. Cavallo Perin, D.U. Galetta (a cura di), "Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale", Giappichelli, 2025

48. Ministère de la transformation et de la fonction publiques, *Le Gouvernement poursuit son engagement pour une politique ambitieuse d'ouverture et d'exploitation des données publiques au service de l'action publique*, 23 maggio 2024.

49. European Commission, *AI Continent Action Plan – Q&A*.

- C.M. CASCIONE (2005), *Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2005
- F. COSTANTINO, M.L. MADDALENA (2023), *Accesso ai documenti, trasparenza e intelligenza artificiale*, in "Diritto amministrativo", 2023
- E. D'ORLANDO, G. ORSONI (2019), *Nuove prospettive dell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in "Istituzioni del Federalismo", 2019, n. 3
- D.U. GALETTA (2019), *Open Government, Open Data e azione amministrativa*, in "Istituzioni del Federalismo", 2019, n. 3
- I. MACRÌ (2021), *Open data, open format trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni*, in "Azienditalia", 2021, n. 8-9
- G. MANCOSU (2019), *Les algorithmes publics déterministes au prisme du cas italien de la mobilité des enseignants*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2019, n. 1
- G. MANCOSU (2016), *La transparence publique à l'ère de l'Open Data: Étude comparée Italie-France*, thèse de doctorat, Università degli Studi di Cagliari et Université Panthéon-Assas (Paris 2), a.a. 2014/2015
- D. MARTIGNAGO (2022), *Una governance dei dati genetici per lo sviluppo della ricerca scientifica*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2022, n. 1
- A. MONICA (2024), *L'utilizzo degli Open Data per l'effettività dell'azione amministrativa nei procedimenti compositi europei (tra piattaforme digitali, intelligenza artificiale e space economy)*, in "CERIDAP", 2024, n. 2
- V. PAGNANELLI (2021), *Conservazione dei dati e sovranità digitale. Una rilettura della (big) data governance pubblica alla luce delle nuove sfide globali*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2021, n. 1
- P. PATRITO, F. PAVONI (2012), *La disciplina del riutilizzo dei dati pubblici dal punto di vista del diritto amministrativo: prime riflessioni*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2012
- M. PIETRANGELO (2004), *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale'*, in "Informatica e diritto", 2004
- B. PONTI (2006), *Il riutilizzo dei documenti del settore pubblico, commento al d.lgs. n. 36 del 2006*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2006, n. 8
- F. SCIACCHITANO (2018), *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in "Medialaws", 2018, n. 2
- C. SGANGA (2022), *Ventisei anni di direttiva database alla prova della nuova strategia europea dei dati: evoluzioni giurisprudenziali e percorsi di riforma*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2022, n. 3
- A.F. SPAGNUOLO, E. SORRENTINO (2022), *Open data per l'e-democracy*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2022, n. 1
- G. STRAZZA (2022), *I dati aperti in Italia: un focus sull'openness digitale dei Comuni*, in "federalismi.it", 28 dicembre 2022
- A.S. TANENBAUM, N. FEAMSTER, D. WETHERALL (2023), *Reti di calcolatori*, Pearson, 2023
- M. WILKINSON, M. DUMONTIER, I. AALBERSBERG et al. (2016), *The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship*, in *Sci Data* 3, 160018 (2016)