

Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: nuove opportunità per le imprese*

Sara Gobbatto

Abstract

Entro il 17 luglio 2021 gli Stati membri dell'UE devono attuare la direttiva (UE) 2019/1024, che abroga la vigente direttiva 2003/98/CE apportando significative novità in tema di riutilizzo dei dati aperti della PA. L'approssimarsi del termine obbligatorio di recepimento costituisce un'importante occasione per l'Italia, per diffondere la cultura degli open data così aggregando la domanda dei dati aperti della PA da parte dei soggetti che più potrebbero trarre beneficio dalle novità in arrivo, ossia le PMI e le start-up innovative. La nuova direttiva (UE) 2019/1024 accresce infatti la rilevanza economica del riutilizzo degli open data andando ad estenderne il campo di applicazione alle attività di interesse economico generale, ai "dati dinamici" e "di elevato valore" nonché ai dati prodotti nell'ambito della ricerca scientifica. In quanto atto di armonizzazione minima, la direttiva lascia al Legislatore nazionale il compito di sciogliere, in sede di trasposizione, importanti nodi applicativi quanto al rapporto tra riutilizzo ed accesso documentale/civico, alle licenze ed alla limitazione dei diritti esclusivi, alla previsione di tariffe ed alle opportune misure di tutela dei dati personali e dei segreti commerciali.

By July 17, 2021, EU Member States shall implement Directive (EU) 2019/1024 repealing with relevant amendments Directive 2003/98/EC on open data and the reuse of public sector information. The forthcoming mandatory deadline brings the opportunity to spread the open government data culture among in particular Italian SMEs and innovative start-ups, which may benefit the most from the new provisions on open data reuse. Directive (EU) 2019/1024 enhances the economic impact of reuse by extending its scope to the services of general economic interest, to "dynamic"

*Il presente contributo corrisponde al testo aggiornato dell'intervento svolto nel panel dedicato a "Nuove tecnologie per la PA e le imprese: problemi e prospettive", in occasione della seconda conferenza annuale di ICON-S Italian Chapter, "Le nuove tecnologie ed il futuro del diritto pubblico", tenutasi a Firenze il 22 novembre 2019. Su determinazione della direzione, l'articolo è stato sottoposto a referaggio anonimo in conformità all'art. 15 del regolamento della Rivista.

and “high-value” datasets as well as to research data. As minimum harmonisation act, the Directive requires national lawmakers to deal with relevant issues regarding the relationship between reuse and access to public documents, the implementation of licences, exclusive rights and tariffs, the protection of personal data and trade secrets.

Sommario

1. Un tesoro da scoprire (...entro il 17 luglio 2021): i dati aperti della PA. - 2. Notazioni preliminari sulla “clausola di salvaguardia”: cogliamo l’occasione per chiarire i rapporti tra accesso vs riuso nella nuova direttiva (UE) 2019/1024. - 3. Ambito di applicazione soggettivo del riutilizzo: l’ampliamento ai SIEG. - 4. I dati dinamici e di elevato valore. - 5. Dati della ricerca scientifica. - 6. Licenze e limitazione ai diritti esclusivi. - 7. Gratuità e tariffazione. - 8. Tutela dei dati personali e dei segreti commerciali. - 9. Conclusione.

Keywords

open data – eGovernment – big data – dati personali – Direttiva PSI

1. Un tesoro da scoprire (...entro il 17 luglio 2021): i dati aperti della PA

Se i dati sono unanimemente indicati come una delle risorse più preziose nell’attuale fase della *digital economy* a livello globale, c’è tuttavia un tesoro che giace parzialmente negletto sotto gli occhi degli operatori economici: si tratta dei big data¹ raccolti dagli enti pubblici nell’ampio raggio di attività svolte nell’esercizio dei loro compiti di interesse generale.

Sull’onda del movimento internazionale “open data”², dal 2003 l’Unione europea si

¹ Per big data si intendono gli insiemi di dati digitali caratterizzati da alcune proprietà comuni sintetizzabili in (almeno) quattro “V”: il Volume dei dati raccolti, la Velocità con i quali sono trattati, la loro Varietà ed infine il Valore economico da essi generato quale causa e conseguenza dell’incremento progressivo delle tre V precedenti. I big data sono dunque il campo di applicazione dei big data analytics e dell’intelligenza artificiale. In proposito A. De Mauro - M. Greco - M. Grimaldi, *A Formal Definition of Big Data Based on its Essential Features*, in *Library Review*, 65(3), 2016, 122 ss; Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Big Data: bringing competition policy to the digital era*, DAF/COMP(2016)14, 29-30 novembre 2016, 5; Autorité de la Concurrence - Bundeskartellamt, *Competition Law and Data*, 10 maggio 2016, 8; M.E. Stucke - A.P. Grunes, *Big Data and Competition Policy*, Oxford, 2016; M. Maggiolino, *I big data e il diritto antitrust*, Milano, 2018; Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni - Garante per la protezione dei dati personali, *Indagine Conoscitiva sui Big Data - IC53*, in Boll. AGCM n. 9/2020. Per ulteriori riferimenti bibliografici sia consentito un rinvio a S. Gobbato, *Big data e “tutele convergenti” tra concorrenza, GDPR e Codice del consumo*, in *questa Rivista*, 3, 2019, 148 ss.

² In proposito F. Sciacchitano, *Disciplina e utilizzo degli Open Data in Italia*, in *questa Rivista*, 1, 2018, 281 ss.; F. Martines, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, ivi, 2, 2018, 146 ss.; M. Bisogno - S. Santis - G. Vaia - G. Cogo, *Toward a Quality Open Government Data Ecosystem: Actors and practices*, 2020 in *opendataveneto.regione.veneto.it*; E. Belisario - G. Cogo - S. Epifan - C. Forghieri (a cura di), *Come si fa Open Data? Istruzioni per l’uso per Enti e Amministrazioni Pubbliche (Versione 2.0)*, in *egovnews.it*, 2011, ove a p. 7

è dotata di una direttiva (la 2003/98/CE³, c.d. *Public Service Information Directive* o “Direttiva PSI”) che – mediante norme di armonizzazione minima – ha chiesto agli enti pubblici nazionali dapprima di agevolare il riutilizzo e, quindi, di mettere obbligatoriamente⁴ a disposizione i “dati aperti” della PA, rendendoli riutilizzabili dai soggetti privati (ricercatori, sviluppatori, imprese, semplici cittadini) che ne facciano richiesta per finalità commerciali e non commerciali.

Attuata dall’Italia con il d.lgs. 36/2006 e parzialmente aggiornata nel 2013⁵, la direttiva 2003/98/CE verrà integralmente abrogata mediante rifusione nella nuova direttiva (UE) 2019/1024⁶, che dovrà essere recepita dai Paesi membri dell’Unione europea entro il 17 luglio 2021.

L’approssimarsi del termine obbligatorio di recepimento costituisce un’importante occasione per il nostro Paese per diffondere la cultura degli “open data della PA” nell’accezione codificata dall’art. 1 del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD)⁷, consentendo agli operatori economici di sfruttare quest’*asset* strategico per creare processi, prodotti e servizi innovativi. Gli indici annualmente elaborati⁸ ci dicono, infatti, che l’Italia – pur in posizioni avanzate nei *ranking* di *Open Data Maturity* – non esprime appieno il proprio potenziale in quanto non riesce ad aggregare la domanda di dati aperti da parte dei soggetti che più potrebbero trarne vantaggio, ossia le PMI e le start-up innovative. Il disallineamento tra domanda ed offerta, a livello nazionale, de-

si definisce l’Open Government come «un nuovo concetto di Governance a livello centrale e locale, basato su modelli, strumenti e tecnologie che consentono alle amministrazioni di essere “aperte” e “trasparenti” nei confronti dei cittadini».

³ Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, in *GUCE* L 345 del 31.12.2003, 90-96.

⁴ Sul punto si veda R. Sanna, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti. Opportunità e rischi delle autostrade informatiche*, Torino, 2018, spec. 251 ove si precisa che, con l’emanazione della direttiva 2013/37/CE, di modifica dell’originaria direttiva 2003/98/CE, «l’indirizzo viene capovolto e si stabilisce l’obbligo generale, per i singoli Stati Membri, di consentire il riutilizzo di tutti i documenti generati dagli enti pubblici».

⁵ 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, in *GUUE* L 175 del 27.6.2013, 1-8.

⁶ Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’apertura dei dati e al riutilizzo dell’informazione del settore pubblico, in *GUUE* L 172 del 26.6.2019, 56-83.

⁷ Ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. 82/2005 (“Codice dell’Amministrazione Digitale”, o CAD) per dati aperti si intendono: «i dati che presentano le seguenti caratteristiche: 1) sono disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l’utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; 2) sono accessibili attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, in formati aperti ai sensi della lettera l-bis), sono adatti all’utilizzo automatico da parte di programmi per elaboratori e sono provvisti dei relativi metadati; 3) sono resi disponibili gratuitamente attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ivi comprese le reti telematiche pubbliche e private, oppure sono resi disponibili ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione salvo quanto previsto dall’articolo 7 del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36». I dati aperti si caratterizzano, dunque, per la presenza cumulativa necessaria dei tre citati requisiti di ordine rispettivamente “giuridico”, “tecnico” ed “economico”. In proposito, M. Bassi, *Open Data: cosa sono, come sfruttarli e stato dell’arte in Italia*, in *Forum PA*, 12 dicembre 2019.

⁸ Commissione europea, *Open Data Maturity Report 2019*, in europeandataportal.eu.

riva dalla insufficiente conoscenza e dalle conseguenti difficoltà nell'implementazione delle disposizioni armonizzate per il riutilizzo dei dati aperti ai sensi del vigente d.lgs. 36/2006.

Per portare il nostro Paese a cogliere appieno i benefici che deriveranno dalle novità oggetto di implementazione entro l'anno prossimo, è dunque in questa fase cruciale richiamare l'attenzione degli operatori economici sul processo di recepimento della nuova direttiva (UE) 2019/1024. Vediamo quindi insieme le principali novità in arrivo.

2. Notazioni preliminari sulla “clausola di salvaguardia”: cogliamo l'occasione per chiarire i rapporti tra accesso vs riuso nella nuova direttiva (UE) 2019/1024

Il passaggio dalla “vecchia Direttiva PSI” alla nuova direttiva (UE) 2019/1024 non ha alterato, nella sostanza, la “clausola di salvaguardia” ai sensi della quale le disposizioni armonizzate sul riutilizzo dei dati non pregiudicano i regimi di accesso vigenti nei Paesi membri dell'UE⁹. Si conferma, in tal modo, che non sono oggetto di riutilizzo i documenti, le informazioni e i dati della PA sottratti al diritto di accesso in virtù delle disposizioni applicabili in ciascuno Stato Membro¹⁰.

Sul punto va tuttavia tenuto presente che proprio la citata clausola di salvaguardia ha posto in passato delle tensioni, in sede di applicazione del riuso a livello nazionale, rispetto agli altri istituti previsti dall'ordinamento in materia di accesso e trasparenza della PA. Quanto all'Italia è stato evidenziato, infatti, che nell'ordinamento interno non si è per il passato adeguatamente esplicitato «quale debba essere il corretto rapporto e il giusto punto di equilibrio tra l'utilizzazione dei dati, documenti e informazioni resi pubblici dalla PA per finalità di trasparenza o per scopo di riuso»¹¹.

Sotto questo profilo, il recepimento della direttiva (UE) 2019/1024 potrebbe dunque costituire l'occasione per chiarire in via normativa il raccordo esistente tra accesso ai documenti/informazioni/dati della PA ed il loro riutilizzo, così supportando i pubblici funzionari che – dall'anno prossimo – saranno chiamati a esaminare le istanze dei privati fornendo una risposta congrua in termini di legge.

Così come suggerito dalla giurisprudenza circa i rapporti fra i vigenti istituti dell'accesso documentale ai sensi della l. 241/1990 *vs*. l'accesso civico ai sensi del d.lgs. 33/2013¹², la formulazione di una previsione di raccordo espresso – in sede di rece-

⁹ Cfr. art. 1, par. 3, della direttiva (UE) 2019/1024: «La presente direttiva si basa, senza pregiudicarli, sui regimi di accesso dell'Unione e nazionali».

¹⁰ In proposito, si veda anche R. Sanna, *Dalla trasparenza amministrativa ai dati aperti*, cit., spec. 258.

¹¹ In tal senso F. Pizzetti, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il “riuso” delle fonti pubbliche*, in *questa Rivista*, 2, 2019, 11 ss..

¹² Si veda ad esempio Tar Toscana, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 1748, ove si è chiarito che: «L'accesso ai documenti amministrativi è oggi regolamentato da tre sistemi generali, ognuno caratterizzato da propri limiti e presupposti [...]. Si tratta di istituti a carattere generale ma ognuno con oggetto diverso, e sono applicabili ognuno a diverse e specifiche fattispecie: ne segue che ognuno di essi opera nel proprio ambito di azione senza assorbimento della fattispecie in un'altra, e senza abrogazione tacita o implicita ad opera della disposizione successiva poiché diverso è l'ambito di applicazione di ciascuno di

pimento della direttiva (UE) 2019/1024 – potrebbe essere utile a ridurre le remore al riutilizzo, tenendo conto delle diverse basi giuridiche, delle connesse finalità e dei rispettivi campi di esclusione di ciascuno dei seguenti strumenti:

(i) l'accesso ai documenti della PA ai sensi degli artt. 22 e ss. l. 241/1990. Si tratta come noto di mezzo non azionabile da chiunque. È infatti strumentale alla tutela degli interessi del soggetto privato che, in quanto possa affermare con richiesta motivata di essere in una posizione differenziata, ha il diritto di prendere visione ed estrarre copia di un particolare documento già detenuto dalla PA¹³. L'accesso è escluso, oltre che per finalità di controllo generalizzato dell'attività della PA, nelle fattispecie previste dall'art. 24 l. 241/1990;

(ii) l'accesso civico semplice ai sensi dell'art. 5, c. 1, del d.lgs. 33/2013 ha ad oggetto i particolari «documenti, informazioni o dati» che, per obbligo di legge, devono essere pubblicati dalla PA. Nei casi in cui l'obbligo non sia stato assolto, ciascun individuo ha il diritto di richiedere alla PA la pubblicazione senza fornire particolare motivazione, salvo l'indicazione dei «documenti, informazioni o dati» oggetto di accesso;

(iii) l'accesso civico generalizzato (sul modello del c.d. FOIA) è previsto dall'art. 5, c. 2, del d.lgs. 33/2013 e consente a «chiunque» – senza particolare motivazione – di presentare un'istanza di accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle PA ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione. L'accesso civico generalizzato può essere rifiutato qualora ciò si renda necessario per tutelare gli interessi pubblici e privati (fra i quali la tutela dei dati personali) elencati all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013;

(iv) il riutilizzo dei dati aperti della PA ai sensi del d.lgs. 36/2006¹⁴ – che come detto ai sensi della clausola di salvaguardia non pregiudica i precedenti strumenti sub i-ii-iii ma si basa su di essi andandosi ad aggiungere – «è finalizzato allo *sfruttamento economico* delle informazioni a disposizione della PA e non a finalità di controllo e partecipazione democratica»¹⁵. Può essere richiesto da chiunque per finalità sia commerciali sia non commerciali. Mentre le forme di accesso documentale *sub i*) e civico *sub ii*) e *iii*) sono destinate a “persone”, i dati aperti della PA, oggetto di riutilizzo, sono destinati ad essere rielaborati da macchine (“*machine readable*”) secondo la definizione di “dato aperto” accolta dall'art. 1 del CAD¹⁶.

Al fine di tener conto della concatenazione fra gli strumenti in esame rispetto al riuso, occorre tuttavia tener presente che la direttiva (UE) 2019/1024 è fondata sul paradig-

essi. Ognuno di questi presenta caratteri di specialità rispetto all'altro. Di conseguenza, come ritenuto in tale arresto che il Collegio condivide, laddove il richiedente abbia espressamente optato per un modello è precluso all'Amministrazione qualificare diversamente l'istanza, al fine di individuare la disciplina applicabile. Correlativamente il richiedente, una volta effettuata la propria istanza motivata dai presupposti di una specifica forma di accesso, non potrà effettuare una conversione della stessa in corso di causa. Questa infatti si radica su una specifica richiesta e sulla relativa risposta negativa dell'Amministrazione che concorrono a formare l'oggetto del contendere».

¹³ N. Durante, *Pubblicità, trasparenza e FOIA: indicazioni operative*, in *ItaliaAppalti.it*, 29 marzo 2018.

¹⁴ Attualmente l'art. 3 del d.lgs. 36/2006 esclude dal riutilizzo, tra l'altro, i documenti «esclusi dall'accesso ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ In proposito E. Tonelli, *Gli obblighi in materia di trasparenza e le caratteristiche dei siti web*, in A. Francioni - P. Saggini - E. Tonelli, *La riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale e i Servizi Demografici*, Santarcangelo di Romagna, 2018, spec. 240.

ma “*open by default*”, in base al quale gli Stati membri sono incoraggiati a promuovere l’apertura dei dati «fin dalla progettazione e per impostazione predefinita»¹⁷. Per l’effetto, in sede di trasposizione della clausola di salvaguardia, occorrerebbe chiarire che formano oggetto di riutilizzo *tutti i dati della PA*, che si considerano *open by default* in applicazione dell’art. 1 CAD¹⁸, *ad eccezione* di quanto escluso dall’accesso documentale e civico ai sensi rispettivamente della l. 241/1990 e del d.gs. 33/2013.

Stante la diversità degli istituti dell’accesso rispetto al riutilizzo, dovrebbe rimanere in ogni caso onere del privato, in sede di formulazione dell’istanza, individuare espressamente l’oggetto della propria domanda ai sensi della disciplina sul riutilizzo degli open data¹⁹.

3. Ambito di applicazione soggettivo del riutilizzo: l’ampliamento ai SIEG

L’art. 4 della vigente direttiva 2003/38/CE prevede che:

«[g]li enti pubblici esaminano le richieste di riutilizzo e mettono i documenti a disposizione del richiedente, ove possibile e opportuno per via elettronica o, se è necessaria una licenza, mettono a punto l’offerta di licenza per il richiedente entro un lasso di tempo ragionevole e coerente con quello previsto per l’esame delle richieste di accesso ai documenti».

Per “ente pubblico” la direttiva intende le «autorità statali, regionali o locali» e «gli organismi di diritto pubblico» che soddisfano esigenze generali di carattere non industriale e commerciale²⁰.

¹⁷ V. considerando 16 della direttiva (UE) 2019/1024.

¹⁸ V. *supra* in nota 7.

¹⁹ Circa l’ammissibilità di istanze congiunte formulate nella medesima domanda da parte del privato, il T.A.R. Lombardia, sez. III, 27 dicembre 2019, n. 2750, ha chiarito che «la domanda di accesso civico generalizzato ben può proporsi manifestando (anche) la sussistenza dei presupposti per la formulazione della richiesta di accesso documentale, ai sensi della L. n. 241 del 1990, con la medesima ed unica istanza, tenuto conto che i presupposti che consentono la formulazione della domanda di accesso civico sono ben definiti nell’art. 5, comma 2, D.lgs. n. 33 del 2013 (“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”) ed essi sono ben diversi dai presupposti che l’art. 24, comma 7, primo periodo, L. n. 241 del 1990 individua al fine di consentire l’accesso civico documentale (garantire “ai richiedenti l’accesso ai documenti amministrativi la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici”)». Sui rapporti fra accesso documentale ed accesso civico è più recentemente intervenuto il Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10, ove si è chiarito tra l’altro che «la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l’istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell’accesso civico generalizzato, a meno che l’interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell’accesso documentale».

²⁰ Si veda l’art. 2, n. 2, della vigente direttiva 2003/38/CE che definisce “organismo di diritto pubblico” come «qualsiasi organismo: a) istituito per soddisfare specificatamente bisogni d’interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale; e b) dotato di personalità giuridica; e c) la cui

La nuova direttiva (UE) 2019/1024 va ad ampliare il novero dei soggetti potenzialmente tenuti al riutilizzo includendovi anche le “imprese pubbliche” secondo la definizione fornita all’art. 2, n. 3:

- si tratta²¹ delle imprese attive nei settori: (i) dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali (definiti dalla direttiva 2014/25/UE)²²; (ii) del trasporto pubblico passeggeri su strada e per ferrovia ai sensi del Regolamento (CE) 1370/2007²³; (iii) del trasporto aereo di servizio pubblico a norma dell’art. 16 del Regolamento (CE) 1008/2008²⁴; del trasporto marittimo di servizio pubblico ai sensi dell’art. 4 del Regolamento (CEE) 3577/92²⁵;

- oltre ad essere attiva nei predetti settori, l’“impresa pubblica” si caratterizza in quanto sottoposta, direttamente o indirettamente, ad un’influenza dominante degli “enti pubblici”. Tale influenza si ritiene presunta qualora gli enti pubblici rientrino in uno dei seguenti casi: a) essi detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dell’impresa; b) dispongono della maggioranza dei voti; c) possono designare più della metà dei membri degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza²⁶.

In merito alle “imprese pubbliche” così definite, la direttiva (UE) 2019/1024 applica un approccio di tipo “funzionale” ossia relativo alla tipologia di attività in concreto svolta: potranno essere oggetto di riutilizzo i documenti prodotti dalle imprese pubbliche nell’assolvimento delle attività di servizio pubblico ad esse affidate. Di contro, non saranno riutilizzabili i documenti prodotti nello svolgimento di attività che esulano dai compiti di servizio pubblico (come definiti da norme di legge o, in mancanza, dalla prassi trasparente e soggetta a revisione di ciascuno Stato membro), oppure di attività che sono esposte alla concorrenza ai sensi dell’art. 34 della direttiva 2014/25/UE.

Fra gli “enti pubblici” e le “imprese pubbliche” permane, tuttavia, una sostanziale differenza. Mentre gli “enti pubblici” sono assoggettati all’*obbligo* di concedere il riutilizzo rispondendo alle relative istanze dei privati nei termini indicati dall’art. 4²⁷, la direttiva

attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico».

²¹ V. l’elencazione contenuta all’art. 1, lett. *b*) della direttiva (UE) 2019/1024.

²² Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, in *GUUE* L 94 del 28.3.2014, 243-374.

²³ Regolamento (CE) 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, in *GUUE* L 315 del 3.12.2007, 1-13.

²⁴ Regolamento (CE) 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione), in *GUUE* L 293 del 31.10.2008, 3-20.

²⁵ Regolamento (CEE) 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l’applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo), in *GUCE* L 364 del 12.12.1992, 7-10.

²⁶ V. art. 2, n. 3, lett. *a*), *b*), *c*) della direttiva (UE) 2019/1024.

²⁷ Ai sensi dell’art. 4, l’ente pubblico dovrà provvedere sull’istanza «entro un lasso di tempo ragionevole e coerente con quello previsto per l’esame delle richieste di accesso ai documenti». In caso di rigetto, il provvedimento dovrà essere motivato e includere l’indicazione della «persona fisica o giuridica

(UE) 2019/1024

«non prescrive un obbligo generale di consentire il riutilizzo dei documenti prodotti dalle imprese pubbliche. La decisione di autorizzare o meno il riutilizzo dovrebbe spettare *all'impresa pubblica interessata*, salvo diversamente disposto dalla presente direttiva o dal diritto dell'Unione o nazionale»²⁸.

A tal riguardo infatti, in sede di recepimento della direttiva che è atto di armonizzazione minima, ciascuno Stato potrebbe decidere di adottare norme interne più stringenti, ampliando l'ambito di riutilizzo obbligatorio rispetto a quanto previsto (sotto il profilo soggettivo e oggettivo) dalla direttiva stessa, fatti salvi i limiti previsti da altri atti dell'UE (es. il GDPR²⁹) e dalle clausole di salvaguardia contenute nella direttiva stessa. Fermi dunque il carattere non obbligatorio del riutilizzo da parte delle "imprese pubbliche" e la facoltà degli Stati di introdurre norme più stringenti al riguardo, la direttiva affida comunque ai Paesi membri il compito di *incoraggiare* anche le "imprese pubbliche" a produrre e mettere a disposizione in formato "*open by default*" i documenti prodotti nell'esercizio dei compiti di servizio pubblico³⁰.

4. I dati dinamici e di elevato valore

L'impatto economico potenziale del riutilizzo dei dati aperti è destinato ad aumentare, a seguito dell'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024, anche grazie alla sua estensione ai "dati dinamici". Questi sono definiti come i «documenti in formato digitale, soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o rapida obsolescenza»³¹.

In tale categoria rientrano ad esempio i dati ambientali, relativi al traffico satellitari, meteorologici e i dati generati da sensori, il cui valore economico dipende dall'immediata disponibilità dell'informazione e da regolari aggiornamenti³². Per tale categoria di dati, il riutilizzo dovrà avvenire mediante accesso in tempo reale ad interfacce per programmi applicativi (API), per quanto possibile di tipo aperto, come download in

titolare del diritto, se è nota, oppure il licenziante dal quale l'ente pubblico ha ottenuto il materiale in questione», nonché dei mezzi di ricorso a disposizione del richiedente qualora questi intenda impugnare il provvedimento di diniego. Il procedimento previsto dall'art. 4 non si applica alle "imprese pubbliche" né agli istituti di istruzione, alle organizzazioni che svolgono attività di ricerca e alle organizzazioni che finanziano la ricerca.

²⁸ Si veda il considerando 26 della direttiva (UE) 2019/1024.

²⁹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati o *General Data Protection Regulation* - GDPR), in *GUUE* L 119 del 4.5.2016, 1-88.

³⁰ V. art. 5, par. 2, della direttiva (UE) 2019/1024.

³¹ V. art. 2, n. 8, della direttiva (UE) 2019/1024.

³² V. considerando 31 della direttiva (UE) 2019/1024.

blocco, salvo i casi in cui ciò comporti uno sforzo sproporzionato³³. La valutazione della proporzionalità dello sforzo, quanto all'immediata messa a disposizione dei dati, dovrebbe essere svolta in relazione alle reali capacità finanziarie e tecniche, tenendo conto della dimensione e del bilancio di funzionamento dell'ente pubblico o dell'impresa pubblica che detiene i dati in questione³⁴.

La direttiva (UE) 2019/1024 assicura inoltre la riutilizzabilità di "serie di dati di elevato valore" in termini di benefici associati per la società, l'ambiente e l'economia, in particolare in considerazione di alcuni parametri di riferimento: (i) l'idoneità di tali dati alla creazione di servizi e applicazioni a valore aggiunto; (ii) la capacità di generare nuovi posti di lavoro «dignitosi e di alta qualità»; (iii) il numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto³⁵.

A titolo di esempio, la direttiva cita nell'ambito di tale categoria 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 in situ provenienti da strumenti e previsioni meteorologiche (dati meteorologici), gli indicatori demografici e economici (dati statistici), i registri delle imprese e gli identificativi di registrazione (dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese), la segnaletica stradale e le vie navigabili interne (dati relativi alla mobilità)»³⁶.

L'Allegato I alla direttiva fornisce l'elenco delle categorie tematiche³⁷, per le quali viene affidato alla Commissione europea il compito di specificare le serie di dati oggetto di riutilizzo, mediante un atto di esecuzione di prossima adozione³⁸.

I dati di elevato valore dovranno essere leggibili meccanicamente ed essere resi disponibili mediante API in forma gratuita, salvo alcuni casi eccezionali in cui sarà possibile applicare una tariffa. Le eccezioni al principio di gratuità riguardano precisamente i dati di elevato valore in possesso di: (i) imprese pubbliche, nell'ipotesi in cui il riutilizzo possa generare una distorsione della concorrenza; (ii) biblioteche (anche universita-

³³ V. considerando 32 (ove si precisa che «[p]er API si intende un insieme di funzioni, procedure, definizioni e protocolli per la comunicazione da macchina a macchina e lo scambio ininterrotto di dati») e art. 5, par. 6, della direttiva (UE) 2019/1024.

³⁴ In tal senso v. sempre il considerando 32.

³⁵ V. art. 2, n. 10, della direttiva (UE) 2019/1024.

³⁶ V. considerando 66 della direttiva (UE) 2019/1024.

³⁷ Le categorie tematiche in All. I hanno a oggetto precisamente: 1. Dati geospaziali; 2. Dati relativi all'osservazione della terra e all'ambiente; 3. Dati meteorologici; 4. Dati statistici; 5. Dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese; 6. Dati relativi alla mobilità. I dati geospaziali rientrano nel campo di applicazione della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire), in *GUCE* L 108 del 25.4.2007, 1-14, sulla quale si veda K. Janssen, *INSPIRE and re-use of PSI. A model for the sharing and trading of geographic data*, 2004, in *law.kuleuven.be*.

³⁸ In proposito v. Commissione europea, *A European strategy for data*, COM(2020) 66 final, in *ec.europa.eu*, ove a p. 13 si precisa che la procedura per l'individuazione dei dati di elevato valore dovrebbe essere svolta nel primo trimestre del 2021.

rie), musei e archivi; (iii) enti pubblici che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico³⁹.

5. Dati della ricerca scientifica

La direttiva (UE) 2019/1024 estende il campo del riutilizzo anche ai dati prodotti nell'ambito della ricerca finanziata con fondi pubblici⁴⁰, da mantenere distinti rispetto agli «articoli scientifici, in cui si riportano e si commentano le conclusioni della ricerca scientifica sottostante»⁴¹. Per dati della ricerca si intendono infatti:

«[i] documenti in formato digitale, 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»⁴².

I dati saranno riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali in presenza di alcune condizioni previste dall'art. 10 della direttiva. In particolare, i dati dovranno essere prodotti nell'ambito di ricerche finanziate con fondi pubblici e dovranno essere già resi pubblici attraverso una banca dati gestita a livello istituzionale o su base tematica. Il riutilizzo non riguarda comunque i dati coperti da segreto commerciale o da diritti di proprietà intellettuale di terzi, nonché i dati coperti da riservatezza per motivi di sicurezza nazionale, difesa o sicurezza pubblica⁴³.

6. Licenze e limitazione ai diritti esclusivi

Una delle caratteristiche essenziali dei “dati aperti”, ai sensi dell'art. 1 del CAD⁴⁴, è quella di essere «disponibili secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato», oltre che essere accessibili attraverso le tecnologie ICT in formati aperti.

La direttiva (UE) 2019/1024 raccomanda agli Stati membri di concedere il riutilizzo sulla base di *licenze standard*⁴⁵, mediante le quali sarà possibile imporre ai terzi il rispetto

³⁹ V. art. 14, parr. 3, 4 e 5.

⁴⁰ Il considerando 27 cita ad esempio: «le statistiche, i risultati di esperimenti, le misurazioni, le osservazioni risultanti dall'indagine sul campo, i risultati di indagini, le immagini e le registrazioni di interviste, oltre a metadati, specifiche e altri oggetti digitali».

⁴¹ V. considerando 27 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁴² V. art. 2, n. 9 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁴³ V. considerando 28 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁴⁴ V. *supra* in nota 7.

⁴⁵ V. art. 2, n. 5, della direttiva (UE) 2019/1024, che definisce la “licenza standard” come «una serie di condizioni predefinite di riutilizzo in formato digitale, di preferenza compatibili con le licenze pubbliche standardizzate disponibili online».

di condizioni solo qualora esse risultino obiettive, proporzionate, non discriminatorie e giustificate sulla base di finalità di interesse pubblico⁴⁶. In ogni caso, le licenze dovrebbero prevedere il minor numero possibile di restrizioni al riutilizzo, limitandole, per esempio, all'indicazione della fonte dei dati⁴⁷.

In merito alla titolarità dei diritti sui dati della PA saranno quindi rinvenibili due situazioni:

- vi saranno dati coperti da copyright nella esclusiva disponibilità della PA, quali ad esempio lo stemma o il logo identificativo dell'Amministrazione. Questa tipologia di dati risulta esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1024⁴⁸, potendo invece essere oggetto di procedimenti amministrativi di autorizzazione all'utilizzo da parte dei terzi⁴⁹;

-vi saranno dati propriamente aperti rientranti nella direttiva (UE) 2019/1024, pubblicati mediante licenza che ne indichi le condizioni del riutilizzo. A tal riguardo, la direttiva (UE) 2019/1024 non specifica la tipologia di licenza da impiegare. Sul punto rimangono dunque percorribili le linee già individuate dall'AgID, che propendono per l'uso della licenza *Creative Commons* CC-BY 4.0⁵⁰, la quale consente di distribuire, modificare, rielaborare creando opere derivate, anche a scopi commerciali nel rispetto del riconoscimento e menzione della fonte dei dati⁵¹.

Al fine di evitare che il riutilizzo possa portare a fenomeni distorsivi della concorrenza, l'art. 12 della direttiva introduce il generale divieto di attribuzione di diritti esclusivi

⁴⁶ V. art. 8 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁴⁷ V. considerando 44.

⁴⁸ V. art. 1, par. 2, lett. g).

⁴⁹ In proposito E. Tonelli, *Gli obblighi in materia di trasparenza e le caratteristiche dei siti web*, cit., 243.

⁵⁰ AgID, *Linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, versione 2017, disponibile in dati.gov.it, spec. azione n. 12 ove si legge che «tenuto conto del contesto normativo di riferimento, delle indicazioni in tema di licenze contenute nella Comunicazione della Commissione 2014/C - 240/01 e dei principi di indisponibilità dei beni del demanio culturale espresso negli artt. 10 e 53 del Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), si ritiene opportuno fare riferimento ad una licenza unica aperta, che garantisca libertà di riutilizzo, che sia internazionalmente riconosciuta e che consenta di attribuire la paternità dei *dataset* (attribuire la fonte). Pertanto, si suggerisce l'adozione generalizzata della licenza CC-BY nella sua versione 4.0, presupponendo altresì l'attribuzione automatica di tale licenza nel caso di applicazione del principio "Open Data by default", espresso nelle disposizioni contenute nell'articolo 52 del CAD». In proposito si veda ancora E. Tonelli, *Gli obblighi in materia di trasparenza e le caratteristiche dei siti web*, cit., 241 ove, con riferimento agli obblighi di trasparenza della PA, l'Autore caldeggia l'adozione di licenze CC BY 4.0, in luogo del rilascio in pubblico dominio (CC 0) anche per ragioni di tutela dei dati personali e del diritto all'oblio degli interessati. Si veda anche M. Ragone, *CC0 o CC-BY. Il dilemma sulle licenze applicate ai dati aperti*, in *Forum PA*, 30 luglio 2019. Con decisione C(2019) 1655 final del 22 febbraio 2019, la Commissione europea ha individuato la *Creative Commons Attribution 4.0 International Public License* (CC-BY 4.0) quale licenza standard per il riutilizzo dei propri dati ai sensi della direttiva 2011/833/UE (v. decisione C(2019) 1655 final, art. 1); fermo l'utilizzo della CC BY 4.0, la Commissione ha inoltre indicato l'applicazione del *Creative Commons Universal Public Domain Dedication deed* (CC0 1.0) in via alternativa per «*raw data, metadata or other documents of comparable nature*» (v. decisione C(2019) 1655 final, art. 2).

⁵¹ In proposito M. Palmirani - D. Girardi - M. Martoni - M. Rossi - M. Ragone - F. Faini, *Le licenze per il rilascio degli Open Data della Pubblica Amministrazione. Prime riflessioni alla luce della Direttiva UE 2019/1024*, in *Diritto Mercato e Tecnologia*, 14 novembre 2018, 23, ove si precisa che «la CC-by non si pone in contrasto con le teorie dei dati definiti come commons, dal momento che ne garantisce pieno riutilizzo e sfruttamento da parte della collettività e, semplicemente, chiarisce il ruolo dell'autore (la P.a.) che protegge così l'affidamento alla collettività stessa su quel *dataset*».

agli utilizzatori, ai sensi del quale «[i] documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più operatori stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti».

La norma ammette la costituzione di diritti esclusivi nel caso in cui ciò si renda necessario ai fini dell'erogazione di un servizio d'interesse pubblico. Trattandosi di un'eccezione, l'ammissibilità dell'esclusiva dovrà, tuttavia, essere valutata in via restrittiva in concreto caso per caso e sarà soggetta ad un riesame periodico, con scadenza triennale, quanto alla permanenza dei requisiti che giustificano l'esclusiva⁵².

7. Gratuità e tariffazione

L'art. 6 della direttiva (UE) 2019/1024 ribadisce che il riutilizzo è di base gratuito⁵³, mentre potrà essere autorizzato il recupero dei costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le ulteriori misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato.

Il principio generale di gratuità, salvo recupero dei costi marginali necessari al riutilizzo, non si applica in via eccezionale a tre categorie di soggetti, i quali saranno dunque ammessi ad applicare tariffe:

- a) gli enti pubblici che devono generare proventi per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico, secondo quanto riportato in un elenco che dovrà essere stilato da ciascuno Stato membro;
- b) le imprese pubbliche;
- c) le biblioteche, i musei e gli archivi.

Enti pubblici e imprese pubbliche potranno applicare tariffe, inclusive di un margine di utile, determinate sulla base di criteri definiti dagli Stati membri⁵⁴. Biblioteche, musei ed archivi potranno applicare tariffe, anch'esse inclusive di un margine di utile ragionevole, potendo prendere a tal fine «in considerazione i prezzi praticati dal settore

⁵² V. art. 12 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁵³ La gratuità è uno dei requisiti essenziali dell'accesso aperto inteso, ai fini della direttiva (UE) 2019/1024, come «da pratica di fornire accesso online ai risultati della ricerca a titolo gratuito per l'utente finale e senza limitazioni di utilizzo e riutilizzo oltre la possibilità di esigere il riconoscimento dell'autore» (in tal senso, considerando 27). L'introduzione di tariffe per il riutilizzo costituirebbe, infatti, un'importante barriera all'ingresso nel mercato per le start-up e le PMI, tale da disincentivare dal riutilizzo proprio i soggetti che più potrebbero trarre vantaggio dalla disponibilità dei dati aperti della PA (v. in tal senso considerando 36).

⁵⁴ V. art. 6, par. 4, ove si prevede che: «Il totale delle entrate ricavate dalla fornitura e dall'autorizzazione al riutilizzo dei documenti in un periodo contabile adeguato non supera i costi della loro raccolta, produzione, riproduzione, diffusione e archiviazione dei dati, maggiorati di un utile ragionevole sugli investimenti, e — ove applicabile — di anonimizzazione di dati personali e delle misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato». Ai fini della determinazione dell'utile sugli investimenti, il considerando 37 chiarisce che: «[l]'utile sugli investimenti può essere inteso come una percentuale, oltre ai costi marginali, che consente il recupero dei costi di capitale e l'inclusione di un tasso reale di rendimento. Dato che i costi di capitale sono strettamente collegati ai tassi di interesse degli istituti di credito, che a loro volta si basano sul tasso fisso della Banca centrale europea (BCE) sulle operazioni di rifinanziamento principale, l'utile ragionevole sugli investimenti non dovrebbe superare del 5 % il tasso d'interesse fisso della BCE».

privato per il riutilizzo di documenti identici o simili»⁵⁵.

Va peraltro tenuto presente che i criteri di tariffazione previsti dalla direttiva sono finalizzati a porre un *limite massimo* agli importi richiesti in sede di riutilizzo, mentre è facoltà degli Stati membri quella di «imporre costi inferiori o di non imporne affatto»⁵⁶.

8. Tutela dei dati personali e dei segreti commerciali

Anche ai sensi della nuova direttiva (UE) 2019/1024, la disciplina del riutilizzo non potrà comportare la diffusione di dati personali in violazione delle pertinenti disposizioni UE (il GDPR e la direttiva 2002/58/CE) nonché nazionali (per l'Italia il d.lgs. 196/2003 come adeguato al GDPR dal d.lgs. 101/2018)⁵⁷.

Come evidenziato dalla stessa Commissione europea, l'obbligo di tutelare i dati personali non comporta che i documenti della PA contenenti tale tipologia di dati siano automaticamente sottratti dall'ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1024. Le Amministrazioni dovranno invece compiere una valutazione preventiva in tre passaggi successivi⁵⁸:

- 1) in primo luogo, occorrerà stabilire se tra i dati oggetto di riutilizzo vi siano “dati personali” ai sensi dell'art. 4 del GDPR;
- 2) in caso di risposta positiva, si dovrà considerare se il regime di accesso vigente a livello nazionale escluda o limiti l'accesso ai dati personali in questione. Ove la risposta sia affermativa, i dati personali *potrebbero* essere sottratti dal riutilizzo così come lo sono dall'accesso;
- 3) laddove si decida di assoggettare i dati personali al riutilizzo, essi dovranno essere trattati nel rispetto dei principi e vincoli imposti dal GDPR⁵⁹, procedendo ove possibile alla anonimizzazione⁶⁰ mediante misure idonee ad impedire efficacemente l'identificazione e la re-identificazione dei soggetti interessati⁶¹.

⁵⁵ V. considerando 38.

⁵⁶ V. considerando 39.

⁵⁷ V. considerando 52 e art. 1, par. 4.

⁵⁸ In proposito, Commissione europea, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*, 2018, 135.

⁵⁹ In proposito si veda Article 29 Working Party, *Opinion 06/2013 on open data and public sector information (“PSI”) reuse (WP207)*, del 5 giugno 2013, in *ec.europa.eu*, la quale – benché antecedente al GDPR – risulta secondo la Commissione europea pienamente applicabile in materia di riutilizzo degli open data della PA in vigenza del GDPR. In tal senso, Commissione europea, *Study to support the review of Directive 2003/98/EC* cit., 139.

⁶⁰ V. art. 2, n. 7 della direttiva (UE) 2019/1024, ai sensi del quale per anonimizzazione si intende «da procedura mirante a rendere anonimi documenti in modo che non riconducano a una persona fisica identificata o identificabile ovvero la procedura mirante a rendere anonimi dati personali in modo da impedire o da non consentire più l'identificazione dell'interessato».

⁶¹ In proposito si veda Garante Privacy, provvedimento n. 243 del 15 maggio 2014, recante le *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati* (in *GU* 12 giugno 2014, n. 134 suppl. ord. n. 43 e in *gdpd.it*, doc. web n. 3134436), 21, ove si legge che «il riutilizzo di tali documenti non deve pregiudicare il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali fissato dalle disposizioni di diritto europeo e nazionale in materia. In particolare, le nuove disposizioni

Per consentire il corretto trattamento dei dati personali, evitandone la diffusione nel rispetto del GDPR, la direttiva (UE) 2019/1024 ammette le spese di anonimizzazione tra i costi marginali che possono essere recuperati dall'Amministrazione presso gli utilizzatori. In sede di trasposizione della direttiva, gli Stati membri potrebbero introdurre un preciso obbligo a carico degli enti pubblici di svolgere sistematicamente un'apposita valutazione di impatto a norma dell'art. 35 GDPR⁶² in merito all'adeguatezza delle misure adottate a protezione dei dati personali⁶³.

Il riutilizzo non potrà inoltre comportare la diffusione né di dati coperti dai diritti di proprietà intellettuale⁶⁴ (intesi come diritto d'autore e diritti connessi, comprese le forme di protezione *sui generis*), né di dati soggetti a diritti di proprietà industriale, quali brevetti, disegni e modelli registrati e marchi⁶⁵. Sono esclusi dal riutilizzo i dati sottratti dal regime di accesso vigente nello Stato membro, in quanto coperti da segretezza nell'interesse nazionale o contenenti segreti commerciali, professionali o d'impresa⁶⁶. Come per i costi sostenuti a tutela dei dati personali, anche le spese funzionali alla protezione delle informazioni commerciali a carattere riservato potranno essere recuperate dalla PA presso l'utilizzatore a titolo di costi marginali⁶⁷.

9. Conclusione.

Il recepimento della direttiva (UE) 2019/1024 costituisce l'occasione per diffondere la cultura degli open data presso gli operatori economici, ponendoli nelle condizioni di

della direttiva introducono specifiche eccezioni al riutilizzo fondate sui principi di protezione dei dati, prevedendo che una serie di documenti del settore pubblico contenenti tale tipologia di informazioni siano sottratti al riuso anche qualora siano liberamente accessibili online. Ciò significa che il principio generale del libero riutilizzo di documenti contenenti dati pubblici, stabilito dalla disciplina nazionale ed europea, riguarda essenzialmente documenti che non contengono dati personali oppure riguarda dati personali opportunamente aggregati e resi anonimi».

⁶² V. in tal senso il considerando 53 della direttiva (UE) 2019/1024, ove si chiarisce che «[a]l momento di prendere decisioni sulla portata e sulle condizioni del riutilizzo di documenti del settore pubblico contenenti dati personali, per esempio nel settore della sanità, può essere imposto l'obbligo di procedere a valutazioni d'impatto sulla protezione dei dati a norma dell'articolo 35 del regolamento (UE) 2016/679». Anche in difetto di un preciso obbligo sistematico di legge in sede di trasposizione della direttiva (UE) 2019/1024, l'obbligo di agire ai sensi dell'art. 35 GDPR sorge in base allo stesso GDPR, ove l'Amministrazione – in qualità di titolare del trattamento – ravvisi i profili di rischio richiamati dalla norma.

⁶³ In proposito si veda Garante Privacy, *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi*, cit., 25 ove si legge che «dal punto vista tecnico, è importante considerare con attenzione quali accorgimenti tecnologici possono essere messi in atto per ridurre i rischi di usi impropri dei dati personali resi disponibili online e delle conseguenze negative che possono derivarne agli interessati. In questo quadro devono essere privilegiate modalità tecniche di messa a disposizione dei dati a fini di riutilizzo che consentano di controllare gli accessi a tali dati da parte degli utilizzatori e che impediscano la possibilità di scaricare o di duplicare in maniera massiva e incondizionata le informazioni rese disponibili, nonché l'indiscriminato utilizzo di software o programmi automatici».

⁶⁴ V. art. 1, par. 2, lett. c) della direttiva (UE) 2019/1024.

⁶⁵ V. considerando 54 della direttiva (UE) 2019/1024.

⁶⁶ V. art. 1, par. 2, lett. d) della direttiva (UE) 2019/1024.

⁶⁷ V. art. 6 della direttiva (UE) 2019/1024.

cogliere le opportunità offerte dalle novità oggetto di trasposizione entro il prossimo 17 luglio⁶⁸.

Affinché tali opportunità risultino concretamente fruibili nel contesto nazionale, è tuttavia importante che in sede di recepimento siano chiariti alcuni aspetti: il primo sembra costituito dal rapporto esistente tra il riutilizzo e gli strumenti di accesso (documentale e civico) vigenti nel nostro Paese (par. 2); il secondo riguarda il trattamento dei dati personali ai sensi del GDPR (par. 8), che si pone in stretta relazione con la disciplina delle licenze (par. 6) ed i costi recuperabili (par. 7).

Per incrementare il livello di intellegibilità delle norme, così sostenendo l'impegno delle Pubbliche Amministrazioni in particolare regionali in materia di open data, il legislatore dovrebbe cogliere l'occasione per andare oltre alla mera trasposizione letterale della direttiva (UE) 2019/1024. Questa infatti, come sottolineato più volte, è un atto di *armonizzazione minima*, che consente a ciascuno Stato membro di cogliere in fase di trasposizione, ove lo ritenga necessario, le peculiarità dell'ordinamento interno secondo il principio della certezza del diritto a guida dell'attività della PA.

⁶⁸ La direttiva (UE) 2019/1024 è inclusa tra gli atti di recepimento mediante la Legge di delegazione europea 2019, A.S. n. 1721, sulla quale si veda il [dossier edito dall'Ufficio Studi della Camera e del Senato](#) in [senato.it](#), 235-238.