

Facilitare il riutilizzo dei dati pubblici

La convinzione che i **dati generati o raccolti** da enti pubblici possano apportare benefici alla società è parte integrante delle politiche dell'Unione europea. Con l'adozione del Data Governance Act (Regolamento (UE) 2022/868), l'Europa ha voluto dare un'accelerazione al processo di **apertura dei dati pubblici**, aggiungendo un nuovo tassello al quadro normativo già esistente.

Il nuovo Regolamento interviene dopo ben tre direttive (la direttiva PSI, nel 2003, poi modificata e aggiornata nel 2013 dalla 2013/37/UE e la direttiva Open Data, nel 2019), che, pur promuovendo il **riutilizzo dei dati pubblici** ed introducendo regole chiare e comuni per tutti gli Stati membri, hanno rivelato alcuni limiti.

Ci si riferisce in particolare **all'applicazione non uniforme** delle regole a livello nazionale e agli **ostacoli che tale frammentazione** ha determinato per la **creazione di un mercato unico digitale**. Spesso talune categorie di dati detenuti dai soggetti pubblici (i.e. dati commerciali riservati, dati soggetti a segreto statistico, dati protetti da diritti di proprietà intellettuale di terzi, dati personali) non sono state messe a disposizione, nonostante tale disponibilità fosse non solo **legittima** ma anche **facilitata** dalla normativa europea. Ad esempio, non sono state sfruttate le facoltà abilitanti del GDPR o anche della direttiva e-privacy, che ammettono la libera circolazione di dati riservati, utilizzando tecniche di anonimizzazione, di generalizzazione, di randomizzazione o altri metodi in grado di garantire il rispetto dei diritti di terzi o di limitare l'effetto negativo sui diritti fondamentali.

Con l'obiettivo di insistere sui benefici del modello *open data*, il Data Governance Act, **senza imporre un obbligo di apertura**, identifica le condizioni e definisce procedure standardizzate per agevolare la decisione se autorizzare o meno l'accesso ai dati. In questa fase, l'ente pubblico può avvalersi del supporto di un organismo competente. A livello nazionale, il decreto legislativo n. 144/2024 ha attribuito tali funzioni ad AGID che quindi, ove richiesto, può fornire sia **assistenza tecnica** per rendere disponibili i dati e al contempo tutelare la privacy, la riservatezza e la loro integrità sia gli **orientamenti utili** a strutturare e conservare al meglio i dati, per renderli facilmente accessibili e riutilizzabili.

AGID svolge dunque un **ruolo strategico** per la **creazione del mercato unico dei dati** e la **valorizzazione** del patrimonio informativo della pubblica amministrazione. A tal fine, è auspicabile che **l'azione politica** sia orientata a:

- 1) favorire la cooperazione nel settore pubblico e con il mercato per attivare opportunità di valorizzazione economica e sociale del patrimonio informativo pubblico;
- 2) creare sistemi, infrastrutture e banche dati tra loro interoperabili;
- 3) condividere i dati nella salvaguardia delle esigenze di tutela di diritti fondamentali derivanti dalla loro stessa natura.

1) *Cooperazione nel settore pubblico e con il mercato*

Un ostacolo per la messa a disposizione dei dati del settore pubblico è sicuramente **l'atteggiamento decisamente difensivo e a tratti eccessivamente prudente** degli enti pubblici che, "gelosi" del patrimonio detenuto, si preoccupano delle **prioritarie esigenze di riservatezza e privativa** connesse alla natura dei dati stessi piuttosto che ai vantaggi della loro circolazione per il cittadino e per le imprese. Quest'approccio non tiene conto del nuovo quadro regolatorio e soprattutto **trascura le potenzialità** che la riutilizzabilità dei data set può generare in termini di **miglioramento della fornitura** dei servizi pubblici e in generale di attivazione di opportunità di business e di crescita economica del Paese.

È dunque necessario e auspicabile che le amministrazioni, opportunamente formate sulle novità introdotte dal DGA, siano messe in condizione di riconoscere i benefici che il riutilizzo dei dati offre e siano incentivate sia a **collaborare tra loro**, condividendo le banche dati (e rendendole interoperabili) per attuare il principio del *once only* e garantire servizi efficienti e personalizzati, sia, all'occorrenza, a rendere i dati **accessibili al mercato** al fine di estrarne valore.

Questo cambio di prospettiva da parte degli enti pubblici può essere favorito da **accordi di programma e collaborazione per la condivisione dei rispettivi data set**, così da indirizzare l'azione pubblica verso obiettivi comuni. La creazione di un **ecosistema collaborativo** che consente la messa a disposizione dei dati tra soggetti pubblici è uno strumento efficace per lo scambio di dati in un ambiente sicuro e conforme alle normative, nell'ottica di **ottimizzazione e sburocratizzazione dei processi della pubblica amministrazione**.

Il **medesimo sforzo** di rendere accessibili i dati dovrebbe essere profuso anche nei confronti del **mercato**. Nel caso di richiesta di accesso da parte degli operatori

economici, l'ente pubblico è **ora in condizione sia di aprire selettivamente il proprio patrimonio informativo, sia di facilitare la riutilizzabilità dei dati** (ponderandone attentamente le contrapposte esigenze di apertura e riservatezza, al fine di evitare procedimenti di opposizione o contenziosi), sia di subordinare l'apertura "controllata" delle proprie banche dati al pagamento di un corrispettivo (in ragione della necessità di coprire dei costi sostenuti per la loro corretta messa a disposizione). In ciascun caso, l'ente pubblico nella nuova cornice normativa è vincolato al rispetto di canoni di correttezza e proporzionalità, perché dovrà **giustificare l'eventuale rifiuto di accesso ai dati e perché la richiesta di un prezzo eccessivo potrebbe essere sindacata**.

2) Capacità dei sistemi e delle infrastrutture di interoperare tra loro

La **capacità di cooperazione** dei soggetti pubblici è strettamente collegata alla **capacità tecnica dei sistemi utilizzati** e alla loro **capillare diffusione**.

Perché i dati siano condivisibili, bisogna che questi siano **effettivamente reperibili, accessibili, interoperabili e riutilizzabili**, così da declinare e rispettare **in concreto** i principi FAIR consolidati a livello europeo. Occorrono poi **soluzioni innovative** che assicurino su tutto il territorio nazionale, attraverso architetture, connettori e snodi tecnologici, **l'interazione e lo scambio sicuro di informazioni**, senza vincoli di implementazione, superando la gestione per silos, comunemente utilizzata nel settore pubblico. La "cloudificazione" della PA, promossa da diverse iniziative finanziate dal PNRR, può costituire – anche grazie al conseguente rinnovo di molti applicativi informatici - un volano importante per una migliore gestione, raccolta e utilizzo del patrimonio informativo della PA.

Una comunicazione fluida tra i diversi sistemi della pubblica amministrazione, prospettata e realizzabile nell'ambito degli obiettivi PNRR, implica **nuovi modelli di organizzazione e una razionalizzazione dei processi**, che porta con sé miglioramenti nei tempi di gestione e riduzione dei margini di errore, nel rispetto dei diritti e dei necessari standard e protocolli di sicurezza.

A tal fine la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, in grado di assicurare un'ampia e diffusa interoperabilità fra le banche dati della PA, assume un **ruolo decisivo**. La piena operatività della Piattaforma è determinante per migliorare i processi decisionali. Fino a quando la maggior parte dei soggetti pubblici non aderirà alla Piattaforma, la possibilità di offrire servizi agevoli e veloci all'utenza sarà limitata.

Esemplare è il caso del fascicolo virtuale dell'operatore economico, strumento dalle rilevanti potenzialità in termini di riduzione dei tempi connessi alla verifica dei requisiti per l'affidamento di contratti pubblici, la cui efficacia risulta finora compromessa dalle ancora poche adesioni alla PDND.

Disporre di **data set completi** (a livello di microdati) **e di elevata qualità informativa** è fondamentale anche attivare la domanda di mercato che in tal modo potrà avere accesso a un maggior insieme di dati pubblici ed estrarne il massimo valore, sfruttando appieno le occasioni di crescita economica e di apertura di nuovi business, favoriti dalle nuove regole europee.

3) *Condivisione con tutele*

Un ulteriore aspetto da tenere a mente è che, per essere efficace ed effettivo, il processo di apertura dei dati deve essere guidato dal principio **“as open as possible, as closed as necessary”**. In questo senso, i dati, oltre ad essere prodotti con **formati aperti**, **devono essere resi accessibili**, così da soddisfare gli interessi del riutilizzatore e di qui massimizzare il ritorno e la produttività del sistema. Il nuovo quadro regolatorio richiede, infatti, che il **diniego** a riutilizzare i dati pubblici debba essere **sostenuto da oggettive motivate ragioni**.

Occorre abbandonare la logica che contrappone la 'condivisione' alla 'protezione dei dati': la **condivisione**, infatti, ben può essere realizzata attraverso il ricorso a strumenti tecnologici che **salvaguardano gli interessi protetti**.

Lo spirito del Data Governance Act è infatti quello di **circoscrivere le ipotesi di mancato utilizzo** di dati pubblici a casi **eccezionali**, come quando l'adozione di misure di protezione dei dati compromette il soddisfacimento delle esigenze del riutilizzatore o comporta un onere sproporzionato per il soggetto pubblico, non compensabile neanche attraverso la richiesta di pagamento dei costi necessari alla messa a disposizione.

Per facilitare un'ampia messa in comune dei dati sarebbe opportuno che gli enti pubblici creassero e raccogliessero i dati in formati che **facilitano l'anonimizzazione** in conformità al principio dell'“apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita” e che utilizzassero sistemi di **disclosure control** per impedire la re-identificazione dei soggetti a cui i dati si riferiscono. Così impostati, i data set potrebbero

confluire in un'**unica piattaforma** dove gli enti pubblici possono mettere a disposizione i propri dati e i potenziali riutilizzatori possano selezionare quelli a loro utili.

* * *

In questo scenario in cui i dati sono al cuore della strategia europea e nazionale per il recupero della competitività, la crescita economica e la coesione sociale, AGID è chiamata ad un fondamentale **ruolo di impulso e regia**.

Nell'esercizio delle funzioni che le sono assegnate, ha, infatti, l'opportunità di **facilitare e stimolare la collaborazione tra enti pubblici e di definire le condizioni per superare gli ostacoli giuridici e tecnici alla condivisione dei dati**, combinando gli **strumenti, le architetture e le infrastrutture** necessarie alla condivisione di informazioni sensibili.

AGID può svolgere altresì un insostituibile ruolo di **garanzia** circa il rispetto delle regole stabilite per la condivisione dei dati, facilitando una maggiore trasparenza tra i soggetti pubblici e con il mercato che è rilevante per migliorare la **fiducia reciproca**. Potrebbe ad esempio **portare avanti progetti pilota** per la condivisione di determinati data set di interesse strategico per il mercato (quali, ad esempio, i microdati geolocalizzati delle transazioni immobiliari) o per la ricerca scientifica ed industriale (pensiamo alle infinite possibilità di valorizzazione del patrimonio informativo dei nostri centri di ricerca o delle nostre università pubbliche) attraverso la creazione di spazi dove sia possibile governare in modo centralizzato la cessione dei dati e la loro riutilizzabilità, nel pieno rispetto delle tutele necessarie.