

MATTEO FALCONE

I dati aperti come strumento di regolazione del mercato digitale tra vecchie e nuove prospettive

La disciplina dei dati aperti è oramai pienamente uno strumento per regolare i mercati digitali, attraverso la de-strutturazione degli oligopoli privati. Recentemente è oggetto di una evoluzione interessante: da disciplina per superare il paradigma proprietario sui dati da parte delle amministrazioni, sta diventando progressivamente un paradigma generale, che si applica anche ai dati in possesso dei soggetti privati. L'obiettivo di questo lavoro, dunque, dopo aver ricostruito in sommi capi la disciplina dei dati aperti come strumento di regolazione del mercato unico europeo, è quello di fare emergere qualche elemento critico. In primo luogo in merito all'impostazione normativa europea, in particolare rispetto alle finalità originarie sottese alla filosofia degli open data. Inoltre, in merito al ruolo che hanno (e che, invece, dovrebbero avere) le amministrazioni pubbliche in questo contesto normativo.

Open data – Mercato digitale – Data act – Data governance act – Beni comuni

Open data as a regulatory tool for the digital market across traditional and emerging perspectives

The regulation of open data has now fully matured into a key instrument for regulating digital markets, primarily by disrupting private oligopolies. Recently, it has undergone a compelling evolution: originally conceived as a framework to move beyond the proprietary control of data by public administrations, it is progressively becoming a general paradigm that also applies to data held by private entities. The objective of this analysis is therefore – after briefly outlining the open data framework as a regulatory tool for the European Single Market – to highlight certain critical aspects. This critique focuses, first, on the European legislative approach, particularly in relation to the original objectives underpinning the philosophy of open data. Second, it addresses the role currently performed (and the role that should instead be adopted) by public administrations within this evolving regulatory landscape.

Open data – Digital market – Data act – Data governance act – Commons

L'Autore è dottore di ricerca in Diritto amministrativo e docente di Diritto dell'informazione e della comunicazione presso Università degli studi di Perugia

Questo contributo fa parte della sezione monografica *I dati in ambito pubblico tra esercizio della funzione amministrativa e regolazione del mercato*, a cura di Marco Bombardelli, Simone Franca, Anna Simonati

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La filosofia dei dati aperti e le sue finalità. – 3. I dati aperti nelle norme europee: dalla commercializzazione alla diffusione di conoscenza e ritorno. – 3.1. La progressiva espansione delle tipologie di dati oggetto di riutilizzo e di “apertura”. – 3.2. Gli obblighi (i conseguenti diritti) e le doverosità a garanzia dell’accesso, del riutilizzo e della libera circolazione dei dati in possesso delle amministrazioni e dei soggetti pubblici. – 3.3. I diritti e gli obblighi a garanzia dell’accesso, del riutilizzo dei dati in possesso dei soggetti privati. – 3.4. Le finalità prevalentemente economiche dell’accesso e del riutilizzo dei dati di interesse pubblico. – 4. I dati aperti come prezioso asset del mercato digitale e il ruolo di mera intermediazione delle amministrazioni pubbliche.

1. Introduzione

Nell’annoso processo di progressiva “europeizzazione” della disciplina sulla circolazione dei dati¹, gli open data sono divenuti un importante strumento di rafforzamento del mercato unico europeo e – allo stesso tempo, anche se ancora *in nuce* – potrebbero diventare un paradigma generale di circolazione dei dati nell’Unione europea.

Da un lato, l’entrata in vigore delle norme europee più recenti – in particolare del *Data governance Act* e del *Data Act* – hanno chiarito definitivamente come la principale finalità della circolazione dei dati in possesso delle amministrazioni pubbliche sia quella di rafforzare il mercato unico europeo. L’obiettivo del legislatore è quello di permettere alle imprese – soprattutto piccole e medie – di

sviluppare nuovi prodotti attraverso i dati aperti e di guadagnarsi ulteriori spazi di mercato, in particolare nei mercati digitali.

Dall’altro lato, invece, queste norme hanno aperto nuove (ed interessanti) prospettive sui soggetti a cui si applicano forme di “apertura” dei dati. Il paradigma dei dati aperti, che nasceva per rompere il regime proprietario delle amministrazioni pubbliche sui dati in loro possesso, oggi potrebbe assumere una valenza più generale, in quanto sta cominciando, anche se solo in casi eccezionali e a determinate condizioni, a mettere in discussione anche l’approccio proprietario dei soggetti privati sui dati in loro possesso. Una disciplina che mira a “democratizzare” l’utilizzo dei dati di interesse pubblico², al di là della loro titolarità, provando a de-strutturare i preoccupanti oligopoli privati che

-
1. Sottolinea diffusamente questo aspetto CARLONI 2025 e già CORTESE 2021. La crescita delle norme europee sulla digitalizzazione, in particolare sui dati, è descritta molto bene in LOBASCIO 2023.
 2. Come si chiarirà anche più avanti, sta emergendo dalle norme europee una più generale e trasversale categoria di dati di interesse pubblico. Una ipotesi già presente nella Comunicazione della Commissione, *Costruire un’economia dei dati europea*, COM/2017/9 final, nella Commission Staff, *Working Document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy*, SWD (2017) 2 final e, infine, nella più nota

si sono formati progressivamente nei mercati *data-based*, proprio grazie al possesso e all'utilizzo massivo (ed esclusivo) di questi dati³. Una disciplina che, da quest'ultimo punto di vista, va affiancata e "letta" insieme a quella più direttamente dedicata alla tutela della concorrenza nei mercati digitali⁴, ma che già di per sé istituisce un importante istituto pro-concorrenziale, a cui però andrebbe affidata una maggiore capacità prescrittiva ed impositiva, qualora si volesse davvero "aprire" le banche dati private a fini democratici.

L'obiettivo di questo lavoro, dunque, è quello di ricostruire per sommi capi la disciplina dei dati aperti come strumento di regolazione del mercato unico europeo e di fare emergere qualche elemento critico sia in merito all'impostazione normativa europea, in particolare rispetto alle finalità originarie sottese alla filosofia degli *open data*, sia in merito al ruolo che hanno (e che, invece, dovrebbero avere) le amministrazioni pubbliche in questo contesto normativo.

2. La filosofia dei dati aperti e le sue finalità

Prima di entrare nel merito della disciplina vigente è utile esplicitare la logica, in particolar modo le finalità che originariamente hanno caratterizzato la filosofia degli *open data* e che hanno contribuito

alla sua diffusione e alla sua rilevanza nella società contemporanea.

La filosofia dei dati aperti rappresenta, di fatto, l'applicazione della teoria dei *commons* ai dati in possesso delle amministrazioni. Come è noto, alla base di questa teoria c'è il tentativo di ripensare il regime proprietario dei beni, affiancando alle categorie dei beni pubblici e dei beni privati, quella dei beni comuni, per garantire a tutti il godimento di beni ritenuti "essenziali" per l'esercizio dei diritti fondamentali. La teoria dei *commons*, in sostanza, assicura il godimento di questi diritti attraverso lo sganciamento dei due attributi fondamentali del diritto di proprietà, cioè la titolarità, che resta pubblica o privata, dall'accesso al bene "essenziale", che è consentito a tutti coloro che vogliono utilizzarlo per esercitare i loro diritti fondamentali⁵.

Coerentemente con questo approccio, la filosofia degli *open data* teorizza lo sganciamento della titolarità dei dati pubblici, che continuano ad essere in possesso delle amministrazioni, dall'accesso ai dati, da garantire a chiunque in modo libero e gratuito. Un accesso che permetta, inoltre, il loro riutilizzo, senza particolari condizioni in termini di finalità e senza imposizione di determinate modalità⁶.

Comunicazione *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, le quali fanno riferimento al concetto di "dati per il bene pubblico".

3. La crescita esponenziale dei dati utilizzabili e lo sviluppo di una capacità computazionale senza precedenti hanno prodotto una vera egemonia computazionale dei poteri privati, la quale sta ribaltando il paradigma per cui la conoscenza sia uno strumento appannaggio solo del potere pubblico. In questo senso si permetta di richiamare FALCONE 2023. Sui poteri privati digitali in generale si v. CREMONA 2023, BETZU 2022, BETZU 2021, PARDOLESI 2021.
4. Ci riferiamo al Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale, il c.d *Digital Market Act*. La letteratura scientifica sul punto oramai è cospicua. Per una lettura giuspubblicistica si v. POLLICINO 2023, mentre per una disamina generale del contenuto del regolamento e sui suoi effetti sul diritto antitrust si v. LICASTRO 2025. Un regolamento che lascia comunque importanti "vuoti" di regolazione, i quali contribuiscono paradossalmente a lasciare inalterate, se non addirittura a peggiorare, alcune concentrazioni di mercato. In questo senso si v. SIMONE-LAUDANDO 2025 e KURZ 2023.
5. Sulla teoria dei *commons* la letteratura è sconfinata. Solo per indicare i lavori italiani più esemplificativi si v. MARELLA 2017; RODOTÀ 2013; MARELLA 2012; MATTEI 2011. Inoltre, il paragrafo 2 di DI MASI 2022. Anche la letteratura giuspubblicistica si è occupata del tema. Si v. DONATI 2024, RENNA-MICCICHÈ 2022, CERULLIIRELLI 2022, ARENA 2022, BOMBARDELLI 2016, CORTESE 2016, CIERVO 2013.
6. Mette bene in evidenza come questa disarticolazione tra la titolarità dei dati pubblici e il loro riutilizzo sia il nucleo centrale della concezione dei dati come *commons*, MARONGIU 2008, PONTI 2007, D'ELIA 2006. Per una recente riflessione sulla disarticolazione della titolarità dall'accesso ai dati personali si v. SIMONATI 2025.

Questo perché la natura dei dati pubblici e le modalità della loro raccolta e produzione giustificherebbero l'applicazione della teoria dei *commons*. I dati in possesso delle amministrazioni, come tutti i beni pubblici, sono beni non rivali (cioè beni il cui consumo da parte di un individuo non impedisce né riduce la possibilità di consumo da parte di altri individui)⁷ e sono raccolti da poteri e con risorse pubbliche (in particolare dalle amministrazioni pubbliche, che qui intendiamo in senso ampio), per l'esercizio di una funzione amministrativa, dunque per il raggiungimento di una finalità di interesse pubblico.

Per questi due motivi principali, i dati pubblici non possono essere considerati come dei beni di proprietà delle amministrazioni, ma sono un patrimonio della collettività – non solo (e banalmente) in quanto beni alla cui raccolta e produzione i cittadini hanno già contribuito con il loro concorso alla fiscalità generale (tramite imposte e tasse), che finanzia le attività amministrative – ma perché la produzione di nuova conoscenza che essi garantiscono li rende “essenziali” per la realizzazione di importanti interessi collettivi e per l'esercizio dei diritti fondamentali. Di conseguenza, il compito delle amministrazioni, dopo averli utilizzati per le finalità di esercizio della funzione (che sarebbero, di fatto, le loro prime finalità di utilizzo), sarebbe quello di curarne la qualità e di metterli a disposizione della collettività proprio per l'esercizio di questi diritti o per la cura di determinati interessi collettivi⁸.

Il primo interesse collettivo a cui i dati aperti sono preposti è sicuramente lo sviluppo economico o, in termini più individualistici, la libertà di iniziativa economica. Nella filosofia dei dati aperti entrambi vengono declinati in termini più ampi rispetto al paradigma del mero riutilizzo dei dati – che, ad esempio, aveva costituito la ratio della prima disciplina europea⁹. A differenza del riutilizzo – in cui la valorizzazione dei dati pubblici garantiva un ritorno economico alle amministrazioni pubbliche, in quanto potevano rilasciare, di fatto, i dati in proprio possesso anche ad un costo comprensivo di un margine di profitto – nel paradigma dei dati aperti, la valorizzazione economica dei dati pubblici è a vantaggio dei soggetti privati, che riutilizzano liberamente e gratuitamente i dati pubblici¹⁰. La loro libera circolazione, dunque, diventa uno strumento per favorire lo sviluppo economico e la libera iniziativa economica dei cittadini, in quanto, sulla base dei dati aperti, i soggetti privati possono sviluppare e offrire nuovi e più innovativi servizi *databased* ad altri soggetti privati, ma anche alle stesse amministrazioni pubbliche¹¹.

Inoltre, la filosofia degli open data affianca a questo primo interesse altri due diritti a cui i dati aperti sarebbero legati, entrambi strumentali alla più generale garanzia della democraticità delle decisioni pubbliche: i diritti di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici e l'interesse generale al controllo democratico delle decisioni pubbliche, attraverso la trasparenza amministrativa.

-
7. I dati pubblici, ma, in generale, i dati sono beni non rivali in quanto beni immateriali. Per una disamina precisa sui caratteri dei dati pubblici si v. PONTI 2008 e la bibliografia ivi riportata.
 8. Sulla filosofia degli open data e sulle sue giustificazioni si v. per tutti VAN MAANEN–DUCUING–FIA 2024, PURTOVA–VAN MAANEN 2023, SOLDÀ–KUTZMAN 2011, in particolare la ricostruzione teorica ivi riportata. Sui dati aperti nelle amministrazioni pubbliche italiane, invece, si v. CARLONI 2022, ROSSA 2021, CARULLO 2019, GALETTA 2019, SIMONATI 2018, DI MASCIO 2017, FALCONE 2016, COSTANTINO 2015, CARLONI 2014, PONTI 2013, BONOMO 2012.
 9. Ci si riferisce alla direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e alla sua attuazione italiana. Per tutti si v. ancora MARONGIU 2008, PONTI 2007, D'ELIA 2006.
 10. Per un approfondimento sulla differenza che intercorre tra il riutilizzo e la filosofia dei dati aperti si permetta di richiamare FALCONE 2016.
 11. Un elemento che si evince bene dalla consultazione di *Open Data 200 Italia*, il primo e unico studio sistematico compiuto nel nostro Paese sulle imprese italiane che utilizzano i dati aperti nelle loro attività, segnalato anche all'interno del sito governativo italiano *dati.gov.it*. Il progetto è stato sviluppato nel 2016-2017 dal GovLab della New York University in collaborazione con la Fondazione Bruno Kessler di Trento.

La crescita complessiva della conoscenza collettiva che il riutilizzo dei dati aperti garantisce, infatti, accresce la democraticità delle decisioni, non solo indirettamente, grazie alla ricerca scientifica organizzata (Università e Centri di ricerca)¹², ma, più direttamente, grazie alla conoscenza prodotta dai cittadini per l'esercizio dei loro diritti di partecipazione nei processi decisionali pubblici, siano essi normativi o, più diffusamente, amministrativi.

La diffusione e il riutilizzo dei dati in possesso delle amministrazioni permette ai cittadini – o meglio, ai cittadini organizzati¹³ – di partecipare attivamente e con una maggiore consapevolezza ai processi decisionali pubblici, fornendo nuove informazioni e nuove conoscenze alle amministrazioni (che non possedevano o non avevano interesse ad elaborare), fino anche a produrre una conoscenza alternativa a quella dei poteri pubblici¹⁴. Una partecipazione informata e consapevole che rappresenta un importante ritorno conoscitivo per le amministrazioni, le quali acquisiscono nuova conoscenza sulla realtà su cui intervengono,

che spesso – per mancanza di tempo, di risorse umane e strumentali o per semplice “cecità” rispetto ad interessi che non erano ancora emersi nel procedimento – non avrebbero potuto acquisire diversamente¹⁵.

Per quanto riguarda il secondo, la maggiore democraticità delle decisioni pubbliche è garantita anche dalla possibilità per i cittadini di controllare, attraverso la conoscenza derivante dai dati aperti, l'operato dei poteri pubblici. La possibilità di accedere, riutilizzare ed elaborare liberamente i dati in merito al funzionamento, all'organizzazione, alle decisioni delle amministrazioni pubbliche permette una valutazione consapevole delle scelte compiute e dei risultati raggiunti dalle stesse, accrescendo la trasparenza delle loro attività. I dati aperti, se correttamente utilizzati, contribuiscono, dunque, anche a rendere la collettività un soggetto informato, capace di controllare democraticamente l'operato delle amministrazioni e di attivare, principalmente con le elezioni, la responsabilità politica degli organi di vertice¹⁶.

-
12. Il contributo dei risultati della ricerca scientifica (umanistica, sociale o delle c.d. scienze dure) derivante dall'elaborazione e dal riutilizzo dei dati pubblici alla democraticità delle decisioni è evidente – in quanto essa può migliorare in via generale la conoscenza scientifica sui fenomeni sociali, naturali, economici più importanti, proprio perché derivante da un insieme di dati che non erano ancora stati elaborati e interpretati con metodo scientifico. La letteratura sulla conoscenza (e sui dati che ne sono il fondamento) come bene comune e sulla progressiva privatizzazione della conoscenza attraverso i segreti industriali/commerciali è cospicua. Si v. per tutti OSTROM-HESS 2009, oppure, nella letteratura italiana si v. per esempio CASO 2022, MATTEI 2020, RESTA 2013, RESTA 2011. Interessante anche la prospettiva che emerge in CAVALLO PERIN 2021, in cui l'autore sottolinea come la conoscenza ricavabile dai dati aperti e, più in generale, dalla libera circolazione dei dati, anche in possesso dei privati, deve essere garantita a tutti in quanto costituisce un vero e proprio diritto alla conoscenza, strumentale allo sviluppo dell'identità individuale e collettiva e ha un fondamento costituzionale nella promozione della cultura e del patrimonio culturale (art. 9, Cost.), nel diritto all'informazione e all'identità personale (artt. 21 e 22, Cost.), nella libertà di scienza (art. 33, Cost.), e più in generale nel principio personalista e di solidarietà (art. 2, Cost.).
13. È chiaro come il singolo cittadino non sia quasi mai in grado di ricavare da solo nuova conoscenza dall'accesso e dal riutilizzo dei dati pubblici, ma è evidente come sia necessaria la presenza e il lavoro di organismi intermedi che elaborino la grande mole di dati in formato aperto messa a disposizione delle amministrazioni per produrre nuova conoscenza. In questo senso si v. PONTI 2019.
14. Per un esempio di utilizzo dei dati per produrre una conoscenza alternativa a quella prodotta dalle amministrazioni, si permetta di richiamare FALCONE 2017.
15. Sul fondamento costituzionale del legame tra partecipazione alle decisioni pubbliche, in particolare amministrative, e dati aperti si v. per tutti CARLONI 2014.
16. Sui numerosi paradigmi della trasparenza e sul ruolo dei dati aperti, intesi come strumento di trasparenza amministrativa, per l'esercizio di un corretto funzionamento democratico si v. CARLONI 2022, CARLONI 2014, PONTI 2011.

Dunque, oltre alla finalità economica – che pure è parte integrante di questa concezione teorica¹⁷ – è la maggiore democraticità delle decisioni pubbliche – attraverso una partecipazione informata e il controllo democratico sull'operato dei poteri pubblici – che fa rientrare pienamente i dati aperti dentro la teoria dei *commons*¹⁸. Una finalità che rende il ritorno conoscitivo nella decisione pubblica – derivante, appunto, dal riutilizzo dei dati aperti da parte dei cittadini organizzati – non solo una parte integrante, insieme al libero accesso e al riutilizzo senza condizioni dei dati pubblici, ma una parte fondamentale del paradigma degli open data. Questo aspetto caratterizza profondamente le due finalità democratiche che giustificano lo sganciamento della titolarità dall'accesso al bene, la cui assenza o sottovalutazione potrebbe alterare il senso profondo del paradigma dei dati aperti, rendendoli, di fatto, solo un nuovo e profittevole asset che i soggetti privati possono utilizzare nelle dinamiche di mercato.

Inoltre, è utile precisare una interessante evoluzione del paradigma dei dati aperti. Come abbiamo avuto modo di sottolineare fino ad ora, la filosofia degli open data ha sempre avuto come oggetto i dati in possesso delle amministrazioni, anche se non ha mai escluso che si potesse scindere la titolarità dall'accesso (e dal loro riutilizzo) anche ai dati di interesse pubblico in possesso dei soggetti privati, dunque con lo stesso valore collettivo dei dati pubblici. Una prospettiva che, invece, sta emergendo progressivamente, in particolare nelle riflessioni che valorizzano i dati aperti come un bene “essenziale” da condividere

all'interno di una determinata comunità sulla base del principio di solidarietà, dunque, su base volontaristica¹⁹. Una prospettiva diversa – emersa anche sotto la spinta del legislatore, come vedremo – ma che resta coerente con la teoria dei *commons*, cioè con l'idea del superamento della titolarità pubblica e privata dei beni “essenziali” per la collettività per garantire loro un accesso e un riutilizzo generalizzato.

Queste riflessioni sulle finalità e sugli elementi fondamentali della teoria dei dati aperti, dunque, non possono che essere la base di partenza per valutare come e se queste caratteristiche, in particolare queste finalità, siano state declinate dal legislatore europeo nelle numerose e crescenti norme dedicate alla circolazione e all’“apertura” dei dati, in particolare quelli in possesso delle amministrazioni pubbliche.

3. I dati aperti nelle norme europee: dalla commercializzazione alla diffusione di conoscenza e ritorno

Come è noto, da tempo l'Unione europea ha deciso di utilizzare la propria competenza sul mercato unico (*ex art. 114 TFUE*) per adottare una serie di testi normativi che vanno a disciplinare la circolazione dei dati nell'Unione.

Nel tempo, si è passati da una disciplina settoriale, anche se in alcuni casi di grande rilevanza – come la disciplina sulla protezione dei dati personali²⁰, quella sulla circolazione dei dati non personali²¹ o quella sul riutilizzo dei dati pubblici (nelle sue numerose versioni 2003-2013-2019)²² – ad una

17. Sulle finalità economiche come parte integrante del paradigma si v. in particolare PURTOVA–VAN MAANEN 2023, SOLDA-KUTZMAN 2011.

18. In particolare, queste due finalità hanno contribuito a costruire il paradigma dell'*open government*, dell'amministrazione aperta, cioè di un'amministrazione partecipata, *accountable* e trasparente. Su questo si v. GALETTA 2019, COSTANTINO 2015, CARLONI 2014, BONOMO 2012. Un paradigma che, inoltre, ha un solido fondamento di rilievo costituzionale, come si dirà nell'ultimo paragrafo.

19. In questo senso si v. VAN MAANEN–DUCUING–FIA 2024. Nella letteratura italiana si v., BASUNTI 2024, CASTALDO 2024, RICCI 2024, RESTA 2022, CAVALLO PERIN 2021.

20. Si fa riferimento al 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.

21. Ci si riferisce al Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

22. Ci riferiamo alle tre direttive europee che nel tempo hanno disciplinato il riutilizzo dei dati pubblici. In ordine, la Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo

strategia più generale, esplicitata nella *Strategia europea per i dati*²³, poi attuata attraverso una serie di regolamenti che oggi compongono una disciplina sulla circolazione dei dati nel mercato unico europeo molto corposa²⁴, che tiene conto del forte sviluppo del mercato digitale degli ultimi decenni.

Un quadro normativo complesso – che qui richiameremo solo rispetto alle disposizioni che riguardano i dati aperti e la loro circolazione tra gli Stati membri – che, allo stesso tempo, è da intendersi come una disciplina minima sulla circolazione dei dati²⁵. L'intento dichiarato del legislatore europeo è quello di armonizzare le diverse norme nazionali, senza mettere in discussione né le norme statali sui diritti di accesso ai dati pubblici, né quelle (prevalentemente europee, ma anche di attuazione nazionale) sulla protezione dei dati personali o sulla protezione dei segreti commerciali e industriali.

In ogni caso emerge un quadro normativo che ha progressivamente legato l'“apertura” dei dati soprattutto ad una delle finalità del paradigma degli open data: lo sviluppo economico e la libertà di iniziativa economica, in particolare dopo l'approvazione del Regolamento (UE) 2022/868, il c.d. *Data governance Act* e del Regolamento (UE) 2023/2854, il c.d. *Data Act*.

Una scelta legislativa che emerge bene se si analizzano i tre aspetti fondamentali delle norme dedicate ai dati aperti: le categorie di dati oggetto di riutilizzo e di “apertura”; le situazioni giuridiche soggettive che vengono individuati per assicurare che i dati vengano effettivamente aperti; le finalità cui questa disciplina è preposta.

In via preliminare, però, è utile sottolineare come, nella disciplina europea non è presente una definizione precisa di dati aperti²⁶, ma, qualora volessimo trovare qualche riferimento, bisognerebbe fare riferimento alle discipline nazionali. In Italia, in particolare, è l'articolo 1, comma 1, lettera l-ter) del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, il c.d. Codice dell'amministrazione digitale (da ora CAD), che contiene una definizione giuridicamente utile di dati aperti.

Il CAD definisce i dati aperti come “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 [...]”²⁷, sono adatti all'utilizzo automatico da parte

dell'informazione del settore pubblico; la Direttiva 2013/37/UE che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico; infine, la Direttiva 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.

23. La strategia è contenuta nella 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*, COM (2020) 66 final.

24. Si pensi in particolare al *Data governance Act*, cioè al Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il Regolamento (UE) 2018/1724 e al *Data Act*, il Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il Regolamento (UE) 2017/2394 e la Direttiva (UE) 2020/1828.

25. Sulla scelta, molto spesso sbagliata, dell'atto normativo più adatto per disciplinare questa materia si v. BURELLI 2025, la quale sottolinea, tra le altre cose, come sta emergendo la tendenza ad usare regolamenti che necessitano un'attuazione nazionale in luogo delle tradizionali direttive. Sulla stessa tendenza, ma relativamente ai dati personali si v. PONTI 2023. Per una riflessione sul cambiamento che questo quadro normativo comporta si v. PATHAK 2024, MORACE PINELLI 2024, CASOLARI-BUTTABONI-FLORIDI 2023.

26. A livello europeo è possibile ricavare una definizione simile nell'art. 2, comma 1, punto 13) della direttiva 2019/1024, la quale, riprendendo una definizione già presente nella direttiva 2003/98/CE, parla di “formato leggibile meccanicamente”. Sulla definizione di dato aperto si v. CARULLO 2025.

27. Riprendendo la definizione presente nell'articolo 1, comma 1, lettera l-bis) del CAD, per formato aperto si intende “un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi”.

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”²⁸.

Una definizione di natura tecnico-operativa, che nel complesso, garantendo la disponibilità e l'accessibilità, permette operativamente il riutilizzo dei dati in possesso delle amministrazioni, anche in modo coerente rispetto alla filosofia degli open data (cioè senza restrizioni nelle finalità e gratuitamente). In via generale, però, evidentemente, questa definizione non è ispirata dalle numerose idealità sottese alla filosofia dei dati aperti, così come la abbiamo descritta nel paragrafo precedente e non la funzionalizza al raggiungimento di specifiche finalità.

3.1. La progressiva espansione delle tipologie di dati oggetto di riutilizzo e di “apertura”

Come abbiamo anticipato, le norme europee hanno, in primo luogo, esteso progressivamente le tipologie di dati oggetto di riutilizzo e di “apertura”.

In termini generali, si è passati da una logica documentale, contenuta nella direttiva 2003/98/CE (la c.d. direttiva PSI), in cui l'oggetto del riutilizzo erano solo i documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche, ad una logica ibrida e trasversale – introdotta con la direttiva 2013/37/UE

e poi confermata dalla direttiva (UE) 2019/1024, dal Regolamento (UE) 2022/868 e dal Regolamento (UE) 2023/2854. Una logica ibrida perché, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, l'oggetto del riutilizzo rimangono formalmente i documenti, ma in una logica dei dati, in quanto spesso il testo normativo fa riferimento – esplicitamente o in via sostanziale – ai dati in possesso delle amministrazioni. Inoltre, è anche una logica trasversale visto che, con i due regolamenti appena richiamati, alcune forme di riutilizzo cominciano ad essere applicate anche ai dati in possesso dei soggetti privati²⁹.

La direttiva (UE) 2019/1024, in particolare, ha esteso l'applicazione del regime di accesso e riutilizzo ai documenti e ai dati in possesso di tutti gli enti pubblici degli Stati membri, delle imprese pubbliche, degli organismi di diritto pubblico e dei privati che erogano servizi di interesse generale³⁰. Oltre a questa categoria principale di documenti e dati, cioè in possesso di questi enti, la direttiva ha esteso il regime di “apertura” anche a tre categorie specifiche di dati di particolare valore collettivo.

In primo luogo ai dati dinamici, 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. Facciamo riferimento ai c.d. *big data*, cioè a tutti quei dati – in questo caso omogenei, ma spesso anche molto eterogenei tra loro – che vengono prodotti in tempo reale, generalmente da sensori o da tecnologie riconducibili alla galassia dell’*Internet of things* (IoT)³².

28. Il comma 2 dell'art. 7 in questione, infatti, prevede che il regime di gratuità del dato (o del costo marginale di riproduzione del documento che lo contiene) previsto nel comma 1 “non trova applicazione per: a) le biblioteche, comprese quelle universitarie, i musei e gli archivi; b) le pubbliche amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico che devono generare utili per coprire una parte sostanziale dei costi inerenti allo svolgimento dei propri compiti di servizio pubblico; c) le imprese pubbliche”.

29. Una logica che è ben visibile leggendo il testo della direttiva (UE) 2019/1024, per quanto riguarda le amministrazioni, e le disposizioni del *Data governance Act* e del *Data Act*, per quanto riguarda i soggetti privati. Sul fondamentale passaggio dalla logica dei documenti alla logica dei dati nella disciplina del riutilizzo, avvenuto molto più chiaramente nella disciplina italiana, in particolare dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, si v. FALCONE 2016, PONTI 2008.

30. Si v. l'art. 1, comma 1 della direttiva (UE) 2019/1024.

31. Si v. l'art. 2, comma 1, punto 8) della direttiva (UE) 2019/1024.

32. Sui *big data*, sui loro caratteri e sul loro valore conoscitivo si permetta di rimandare a FALCONE 2023 e FALCONE 2017. Più di recente si v. anche MAZZEI 2023, la quale contestualizza il fenomeno dei *big data* al contesto normativo più recente.

In secondo luogo, ai dati della ricerca, definiti come 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”³³.

Infine, alle c.d. serie di dati di elevato valore, cioè quei “documenti il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l’ambiente e l’economia, in particolare in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi, applicazioni a valore aggiunto e nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, nonché del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati”³⁴. Questi ultimi sono considerati dati di particolare interesse pubblico, per il quale l’ordinamento europeo ha previsto, come si dirà più avanti, una sorta di potere di coordinamento in capo alla Commissione europea simile a quello presente nella nostra Costituzione, in particolare nell’art. 117, comma 2, lett. r)³⁵.

Oltre ai dati previsti direttamente dalla direttiva del 2019, forme di “apertura” e di circolazione si

applicano anche ad altre tipologie di dati, contenute in altri testi normativi.

Il Regolamento (UE) 2018/1807, per esempio, garantisce la libera circolazione anche ai dati non personali, definiti come “insiemi di dati aggregati e anonimizzati usati per l’analisi dei megadati, i dati sull’agricoltura di precisione che possono contribuire a monitorare e ottimizzare l’uso di pesticidi e acqua, o i dati sulle esigenze di manutenzione delle macchine industriali”³⁶.

Il Regolamento (UE) 2022/868, cioè il *Data governance Act*, invece – con l’intento di estendere ulteriormente le categorie di dati in possesso delle amministrazioni da rendere liberamente accessibili e riutilizzabili – ha previsto un regime di riutilizzo specifico per “i dati detenuti da enti pubblici, che sono protetti per motivi di: a) riservatezza commerciale, compresi i segreti commerciali, professionali o d’impresa; b) riservatezza statistica; c) protezione dei diritti di proprietà intellettuale di terzi; o d) protezione dei dati personali, nella misura in cui tali dati non rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva (UE) 2019/1024”³⁷.

Infine, le norme europee hanno introdotto, per la prima volta, la possibilità di riutilizzare i dati di interesse pubblico detenuti da imprese private.

33. Si v. l’art. 2, comma 1, punto 9) della direttiva (UE) 2019/1024. Il Considerando 27 della direttiva specifica che “sono dati della ricerca per 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”.

34. Si v. l’art. 2, comma 1, punto 10) della direttiva (UE) 2019/1024. Il Considerando 66 della direttiva fa riferimento, solo in modo esemplificativo, a dati come “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)”.

35. Sull’introduzione di un potere di coordinamento dei dati europei si permetta di rimandare a FALCONE 2023. In generale, sul potere di coordinamento derivante dall’art. 117, comma 2, lett. r) si v. ALBERTI 2022, MERLONI 2008, PONTI 2008, MARONGIU 2005.

36. Troviamo questo riferimento nel Considerando 9 del Regolamento (UE) 2018/1807.

37. Si v. l’art. 3, comma 1, del Regolamento (UE) 2022/868. A differenza della direttiva (UE) 2019/1024, però, l’art. 3, comma 2, esclude i dati detenuti: dalle imprese pubbliche; dalle emittenti di servizio pubblico o dalle società o organismi collegati per l’adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico; dagli enti culturali e di istruzione; da tutti gli enti pubblici se i dati sono protetti per motivi di pubblica sicurezza, difesa o sicurezza nazionale. Vengono esclusi anche i dati la cui fornitura è un’attività che esula dall’ambito dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici.

In via generale, con le disposizioni del Regolamento (UE) 2023/2854, cioè del *Data Act*, il quale prevede che “un ente pubblico, la Commissione, la Banca centrale europea o un organismo dell’Unione” possano richiedere l’accesso e l’utilizzo di “tali dati, ivi compresi i pertinenti metadati necessari per interpretare e utilizzare tali dati, per svolgere le proprie funzioni statutarie nell’interesse pubblico” in possesso di imprese private³⁸.

In via più specifica, invece, con alcune previsioni del c.d. *Digital Services Act*, che permettono il riutilizzo dei dati relativi alle attività di modera-zione dei contenuti presenti nelle relazioni annuali che le grandi piattaforme devono stilare ogni anno e presentare alla Commissione. Secondo l’art. 55, comma 1, del Regolamento (UE) 2022/2065, “i coordinatori dei servizi digitali elaborano relazioni annuali sulle attività da essi svolte a norma del pre-sente regolamento, compreso il numero di reclami ricevuti a norma dell’articolo 53 e una panoramica del loro seguito” e “rendono le relazioni annua-li disponibili al pubblico in un formato leggibile meccanicamente, fatte salve le norme applicabili in materia di riservatezza delle informazioni a norma dell’articolo 84”³⁹.

Rispetto alla direttiva del 2003 e alle norme nazionali – come quella italiana, la quale prevedeva

già un diritto al riutilizzo molto più esteso della direttiva stessa⁴⁰ – dunque, c’è stata una enorme crescita delle categorie di dati oggetto di forme di “apertura”. Una crescita progressiva – ed è questo l’elemento realmente innovativo – che ha legato in modo sempre più evidente la necessità di “apri-re” le banche dati (e di permettere il riutilizzo dei dati) con il valore conoscitivo collettivo che quei dati possono generare e, dunque, con la loro rilevanza pubblica: basti pensare, in modo particolare, alle c.d. serie di dati di elevato valore, che abbiamo richiamato o, ancora, alla possibilità, garantita dal *Data Act*, di riutilizzare i dati in possesso dei soggetti privati utili per l’esercizio di compiti di interesse pubblico.

Le norme europee sui dati, dunque, hanno reso effettivo quel riferimento – spesso presente nei documenti della Commissione⁴¹ – al concetto di “dati per il bene pubblico”⁴². Una categoria di dati di interesse pubblico – da intendersi in senso lato del termine, cioè non legato per forza all’esercizio di funzioni pubbliche, ma piuttosto al valore cono-scitivo che possono in potenza generare – dunque, costituita da un insieme di dati, diversi tra di loro, in possesso sia di soggetti pubblici, sia di soggetti privati, che giustifica l’intervento normativo teso a favorire (e qualche volta ad obbligare) l’“apertura”

38. Si v. l’art. 14 del Regolamento (UE) 2023/2854.

39. L’art. 55, comma 2, specifica che “La relazione annuale comprende inoltre le informazioni seguenti: a) il numero e l’oggetto degli ordini di contrastare contenuti illegali e degli ordini di fornire informazioni emessi in confor-mità degli articoli 9 e 10 da qualsiasi autorità giudiziaria o amministrativa nazionale dello Stato membro del coordinatore dei servizi digitali interessato; b) il seguito dato a tali ordini, quale comunicato al coordinatore dei servizi digitali ai sensi degli articoli 9 e 10”.

40. Per un approfondimento su questo punto di permetta di richiamare FALCONE 2016 e i contributi presenti in PONTI 2016.

41. Un concetto, come abbiamo segnalato all’inizio di questo lavoro, già presente nella Comunicazione della Com-missione, *Costruire un’economia dei dati europea*, COM/2017/9 final e nella Commission Staff, *Working Doc-ument on the free flow of data and emerging issues of the European data economy*, SWD (2017) 2 final, ma in particolare nella nota Comunicazione Una strategia europea per i dati, COM/2020/66 final.

42. Si v. p. 7 della Comunicazione *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final in cui si definiscono come quei dati “creati dalla società e [che] possono essere utili per far fronte ad emergenze quali inondazioni e incen-di, per consentire alle persone di vivere più sane e più a lungo, per migliorare i servizi pubblici, per contrastare il degrado ambientale e i cambiamenti climatici e, se necessario e proporzionato, per garantire una lotta più efficiente alla criminalità. I dati generati dal settore pubblico, al pari del valore creato, dovrebbero essere messi a disposizione per il bene pubblico garantendone, anche tramite un accesso preferenziale, l’utilizzo da parte di ricercatori, altre istituzioni pubbliche, PMI o start-up. Anche i dati provenienti dal settore privato possono offrire un contributo significativo se utilizzati come beni pubblici. L’uso di dati aggregati e anonimizzati dei social media può ad esempio costituire un mezzo efficace per integrare i referti dei medici di base in caso di epidemia”.

e la diffusione di una determinata categoria di dati da parte dei soggetti pubblici e privati.

Da questo punto di vista, l'impianto normativo europeo – se lo si guarda rispetto alla crescita delle forme di accesso e di riutilizzo che hanno permesso l'emersione di una categoria generale di dati di interesse pubblico – è molto coerente con la logica dei dati come *commons*.

È interessante allora provare a comprendere fin dove si spinga questa coerenza, in particolare, è necessario comprendere in che modo viene assicurato lo sganciamento tra titolarità dei dati di interesse pubblico e accesso e riutilizzo degli stessi e per quale motivo questi ultimi vengono consentiti: elementi che, come abbiamo sottolineato in precedenza, stanno alla base del regime giuridico dei *commons*. Per farlo è utile ricostruire quali sono le situazioni soggettive, gli obblighi e soprattutto gli elementi di doverosità più importanti a garanzia dell'accesso e del riutilizzo dei dati di interesse pubblico previsti nel pacchetto di norme europee in analisi.

3.2. Gli obblighi (i conseguenti diritti) e le doverosità a garanzia dell'accesso, del riutilizzo e della libera circolazione dei dati in possesso delle amministrazioni e dei soggetti pubblici

In prima battuta è utile precisare che questo tipo di disposizioni sono state affiancate da importanti disposizioni di “infrastruttura”, cioè da disposizioni che mirano a garantire in via generale una cornice normativa che strutturalmente favorisca la circolazione dei dati nel territorio dell’Unione europea.

Facciamo riferimento, da un lato, al divieto per tutti gli Stati membri di prevedere obblighi di localizzazione dei dati non personali, presente nell’art. 4 del Regolamento (UE) 2018/1807. Una disposizione che presenza delle eccezioni⁴³, ma che – se letta insieme alle previsioni del Regolamento (Ue)

2016/679 sulla protezione e sulla circolazione dei dati personali – garantisce un insieme di norme che favoriscono la circolazione sia dei dati non personali, sia dei dati personali all’interno del mercato unico europeo⁴⁴.

Dall’altro lato, si pensi ai diritti di portabilità dei propri dati garantiti ai cittadini e agli utenti, presenti variamente nelle norme che abbiamo richiamato⁴⁵.

In primo luogo al diritto alla portabilità previsto dall’articolo 20 del Regolamento (Ue) 2016/679 sulla protezione dei dati personali, che consente all’interessato di ricevere “i dati personali forniti a un titolare, in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico, e di trasmetterli a un altro titolare del trattamento senza impedimenti”. Un diritto che il Regolamento (UE) 2023/2854 ha esteso a tutti i dati generati da prodotti e servizi connessi (es. IoT, servizi cloud), garantendo agli utenti (consumatori e imprese) il diritto di accedere a questi dati e trasferirli facilmente a un altro fornitore in formati interoperabili (API, standard)⁴⁶.

Specularmente anche il Regolamento (UE) 2018/1807 sui dati non personali, all’art. 6 presenta disposizioni che vanno in questo senso: alla Commissione è affidato il compito di incoraggiare e facilitare l’elaborazione di codici di autoregolamentazione a livello dell’Unione, per migliorare la circolazione dei dati non personali, in particolare attraverso la diffusione delle migliori prassi, e per favorire la portabilità dei dati.

Oltre a queste disposizioni di infrastruttura normativa – che favoriscono un quadro generale di circolazione dei dati – sia la direttiva (UE) 2019/1024, in via generale, sia il Regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati, in via più specifica, contengono obblighi e doveri di ostensione dei documenti e dei dati in capo ai soggetti pubblici.

L’art. 3 della direttiva (UE) 2019/1024, innanzitutto, introduce l’obbligo in capo alle amministrazioni, alle imprese pubbliche e agli organismi di

43. Secondo il primo comma dell’art. 4 del Regolamento, “gli obblighi di localizzazione di dati sono vietati a meno che siano giustificati da motivi di sicurezza pubblica nel rispetto del principio di proporzionalità”.

44. Per un quadro di insieme sulle implicazioni derivanti da queste norme sulla circolazione dei dati non personali, dei dati personali e soprattutto dei dati misti, che rappresentano spesso una parte rilevante delle banche dati pubbliche e private si v. RUGGIERI 2023, TORREGIANI 2020.

45. Per una disamina più approfondita sui vari diritti di portabilità si v. GATTI 2023.

46. In questo senso va l’art. 5 del *Data Act*, dedicato al “diritto dell’utente di condividere i dati con terzi”.

diritto pubblico di permettere l'accesso e il riutilizzo dei documenti e dei dati in loro possesso.

Secondo l'art. 5 della direttiva questi ultimi devono essere riutilizzabili e messi a disposizione in formati aperti, leggibili meccanicamente, accessibili, reperibili e riutilizzabili, insieme ai rispettivi metadati, sostanzialmente nel rispetto dei principi di *open by default* e *by design*⁴⁷. Il riutilizzo è di regola gratuito per l'utilizzatore⁴⁸, ad eccezione di alcuni soggetti pubblici⁴⁹, che possono prevedere specifiche tariffe, stabilite con criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, in ogni caso non superiore ai costi marginali di riproduzione e manipolazione, maggiorati di un utile ragionevole. Inoltre, l'art. 8 della direttiva prevede che il riutilizzo non è soggetto a condizioni, a meno che non siano giustificate da un obiettivo di interesse pubblico. In ogni caso devono essere sempre obiettive, proporzionate, non discriminatorie e che non riducano la portata del riutilizzo. Infine, sono vietati accordi di esclusiva tra enti pubblici e imprese private, a meno che non siano necessari per l'erogazione di servizi pubblici: in ogni caso devono essere fondati e soggetti a revisione triennale⁵⁰.

Come abbiamo già accennato, un regime specifico è previsto per le c.d. serie di dati di elevato valore. L'art. 14 della direttiva prevede che la Commissione europea – utilizzando una sorta di potere di coordinamento dei dati sulla falsariga di quello

presente nell'art. 117, comma 2, lett. r) – possa stabilire un elenco di specifiche serie di dati di elevato valore corrispondenti alle categorie di cui all'allegato I, attraverso l'adozione di atti di esecuzione⁵¹. In ogni caso questi dati devono essere in via generale: disponibili gratuitamente; leggibili meccanicamente; forniti mediante API e, se del caso, anche forniti come download in blocco. Gli atti di esecuzione possono, di fatto, solo specificare le modalità di pubblicazione, che devono essere compatibili con le licenze aperte standard, e le modalità di riutilizzo, che possono includere le condizioni applicabili al riutilizzo, i formati dei dati e dei metadati e le modalità tecniche di diffusione.

È un potere di coordinamento di natura tecnica e vincolata, dunque, che rappresenta una importante evoluzione dei poteri della Commissione in materia di dati. Quest'ultima ha già utilizzato questa facoltà adottando il Regolamento di esecuzione (UE) 2023/138, con il quale ha specificato nel dettaglio le serie di dati di elevato valore, le metodologie di riutilizzo e un metodo di individuazione di tali serie che tiene conto dei desiderata degli Stati membri e delle necessità del mercato⁵².

Diverso è il regime del riutilizzo dei documenti e dei dati soggetti ad un regime di riservatezza personale, statistica o commerciale in possesso delle amministrazioni previsto dal Regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati. In questo caso

-
47. Bisogna ricordare che lo stesso art. 5, comma 3, prevede che questi principi, di carattere organizzativo, non introducono “l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne per conformarsi a tale paragrafo, né l'obbligo di fornire estratti di documenti, se ciò comporta difficoltà sproporzionate, che vanno al di là della semplice manipolazione”, così come non obbligano i soggetti pubblici “di continuare a produrre e a conservare un certo tipo di documento per permetterne il riutilizzo da parte di un'organizzazione del settore privato o pubblico”.
48. Si v. l'art. 6 della direttiva (UE) 2019/1024. Lo stesso articolo concede la possibilità di fare pagare il costo marginale dell'operazione di riproduzione oppure, se è il caso, il costo di anonimizzazione, al fine di proteggere i dati personali. Tranne che per le serie di dati di elevato valore pubblico delle imprese pubbliche e delle biblioteche/archivi/musei e dei dati della ricerca.
49. Le imprese pubbliche, le biblioteche, i musei, gli archivi e le amministrazioni che devono generare proventi per coprire i costi di erogazione di compiti di servizio pubblico non sono soggette a questo regime.
50. Si v. l'art. 12 della direttiva (UE) 2019/1024.
51. Ricordiamo che l'allegato I della direttiva (UE) 2019/1024 fa riferimento alle seguenti categorie: dati geospatiali; dati relativi all'osservazione della terra e all'ambiente; dati meteorologici; dati statistici; dati relativi alle imprese e alla proprietà delle imprese; dati relativi alla mobilità.
52. Il 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 contiene, infatti, numerose eccezioni e modalità di riutilizzo mitigate o alternative proprio per bilanciare la necessità di diffondere il più possibile questo tipo di dati con la volontà degli Stati membri.

non abbiamo un dovere di ostensione in capo alle amministrazioni, ma soltanto la facoltà di prevedere o meno l'accesso e il riutilizzo di questo tipo di dati, seguendo, in caso affermativo, le specifiche modalità di apertura e di riutilizzo contenute nel regolamento.

È chiaro, però, come questa facoltà – essendo fortemente promossa dal legislatore europeo al fine di garantire la maggiore circolazione possibile dei dati in possesso delle amministrazioni – possa essere interpretata come una forma di doverosità in capo alle amministrazioni⁵³. Questo elemento lo si evince sia leggendo l'art. 5, comma 1 del Regolamento – in cui si afferma che “gli Stati membri garantiscono che gli enti pubblici siano dotati delle necessarie risorse per conformarsi al presente articolo” – sia il comma 6 dello stesso articolo – che affida alle amministrazioni comunque un ruolo di soccorso attivo a favore dei potenziali

riutilizzatori, anche con l'aiuto degli organismi competenti di cui all'art. 7⁵⁴.

Più precisamente, secondo l'art. 5 del regolamento, le amministrazioni che intendono concedere l'accesso e il riutilizzo di una delle categorie summenzionate devono predisporre una procedura di richiesta del riutilizzo attraverso uno sportello unico⁵⁵. Le amministrazioni possono essere anche assistite dagli organismi competenti per la predisposizione delle procedure e delle misure organizzative necessarie⁵⁶.

In caso di accoglimento della richiesta, le amministrazioni devono comunque adottare misure che, nel permettere il riutilizzo dei dati richiesti, salvaguardino la riservatezza personale o quella commerciale/industriale, attraverso specifiche misure tecniche e organizzative, anche predisponendo ambienti adeguati per permettere l'effettivo accesso e riutilizzo di questi dati⁵⁷. In ogni caso, le

53. Per un approfondimento sul concetto di doverosità resta essenziale GOGGIAMANI 2005.

54. Il comma 6 afferma che “qualora il riutilizzo dei dati non possa essere consentito in conformità degli obblighi di cui ai paragrafi 3 e 4 del presente articolo e non vi sia alcuna base giuridica per la trasmissione dei dati a norma del regolamento (UE) 2016/679, l'ente pubblico si adopera al meglio, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, per fornire assistenza ai potenziali riutilizzatori nel richiedere il consenso degli interessati o l'autorizzazione dei titolari dei dati i cui diritti e interessi possono essere interessati da tale riutilizzo, ove ciò sia fattibile senza un onere sproporzionato per l'ente pubblico. Qualora fornisca tale assistenza, l'ente pubblico può essere assistito dagli organismi competenti di cui all'articolo 7, paragrafo 1”.

55. Secondo l'art. 8 del regolamento “gli Stati membri istituiscono un nuovo ente o designano un ente o una struttura esistente quale sportello unico. Lo sportello unico può essere collegato a sportelli settoriali, regionali o locali. Le funzioni dello sportello unico possono essere automatizzate a condizione che l'ente pubblico garantisca un sostegno adeguato”.

56. Secondo l'art. 7 del regolamento “Ai fini della realizzazione dei compiti di cui al presente articolo, ciascuno Stato membro designa uno o più organismi competenti, che possono essere competenti per specifici settori, per assistere gli enti pubblici che concedono o rifiutano l'accesso al riutilizzo delle categorie di dati di cui all'articolo 3, paragrafo 1. Gli Stati membri possono istituire uno o più organismi competenti nuovi o avvalersi di enti pubblici esistenti o di servizi interni di enti pubblici che soddisfano le condizioni stabilite dal presente regolamento”. Il d.lgs. 7 ottobre 2024 n. 144 ha individuato l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) come organismo competente, la quale dovrà collaborare, a seconda delle finalità del caso, sia con il Garante per la protezione dei dati personali, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

57. In particolare l'art. 5 paragrafo 3 del regolamento sulla governance dei dati prevede che “Gli enti pubblici garantiscono, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale, la tutela della natura protetta dei dati. Essi garantiscono il rispetto dei requisiti seguenti: a) concedere l'accesso per il riutilizzo dei dati soltanto qualora l'ente pubblico o l'organismo competente abbia garantito, in seguito alla richiesta di riutilizzo, che i dati sono stati: i) anonimizzati, nel caso di dati personali; e ii) modificati, aggregati o trattati mediante qualsiasi altro metodo di controllo della divulgazione, nel caso di informazioni commerciali riservate, compresi i segreti commerciali o i contenuti protetti da diritti di proprietà intellettuale; b) accedere ai dati e riutilizzare gli stessi da remoto all'interno di un ambiente di trattamento sicuro, fornito o controllato dall'ente pubblico; c) accedere ai dati e riutilizzare gli stessi all'interno dei locali fisici in cui si trova l'ambiente di trattamento sicuro,

amministrazioni possono anche riservarsi il diritto di verificare il processo, i mezzi e i risultati del trattamento dei dati effettuato dal riutilizzatore, anche vietando l'uso dei risultati, al fine di tutelare l'integrità della protezione dei dati e i diritti e gli interessi commerciali ed intellettuali dei terzi⁵⁸.

A protezione di questi diritti e interessi, il regolamento prevede anche un obbligo di riservatezza – che vieta la divulgazione di qualsiasi informazione che comprometta i diritti e gli interessi di terzi e che il riutilizzatore possa aver acquisito malgrado le misure di tutela adottate – e un divieto generalizzato di reidentificare gli interessati cui si riferiscono i dati in capo ai riutilizzatori⁵⁹.

Nel caso in cui l'amministrazione decida di fare accedere e riutilizzare una o più categorie di dati protetti, a differenza delle previsioni generali, l'art. 6 del regolamento prevede che esse possano imporre delle tariffe, le quali devono sempre essere trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e oggettivamente giustificate e non devono limitare la concorrenza.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 6 del regolamento prevede la possibilità per le amministrazioni e gli enti pubblici di applicare tariffe ridotte o nulle per incentivare il riutilizzo di queste specifiche categorie di dati a fini non commerciali, ad esempio per la ricerca scientifica o da parte delle PMI e delle start-up, in conformità delle norme sugli aiuti di Stato. A questo fine, la disposizione prevede anche la possibilità di formare un elenco di categorie di riutilizzatori a cui i dati sono forniti a una tariffa ridotta o a titolo gratuito.

Anche l'art. 4 del regolamento sulla governance dei dati – come l'art. 12 della direttiva del 2019 – vieta gli accordi o pratiche che concedono diritti esclusivi a determinati soggetti (pubblici o privati) o che in qualsiasi modo limitano la disponibilità di dati per il riutilizzo da parte dei soggetti non coinvolti negli accordi. L'unica eccezione è prevista nel caso in cui il diritto esclusivo sia necessario alla fornitura di un servizio o di un prodotto di interesse generale, senza il quale non sarebbe altrettanto possibile. In questo caso il diritto di esclusiva può essere concesso nel rispetto dei principi di

trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione e, in ogni caso non può superare i 12 mesi.

Il regime di “apertura” dei dati oggetto di riservatezza privata (di natura personale o commerciale) o statistica, previsto nel regolamento sulla governance dei dati, dunque, si allontana dal modello generale previsto dalla direttiva (UE) 2019/1024: si passa dalla obbligatorietà alla facoltà/doverosità; da un preciso regime di accesso e di riutilizzo, sostanzialmente gratuito e libero, ad un regime di accesso e di riutilizzo condizionato, non solo dalla volontà dei soggetti pubblici a consentirlo, ma in particolare dalla predisposizione di misure procedurali e organizzative, obblighi di riservatezza e divieti di pubblicazione dei risultati del riutilizzo a tutela delle varie forme di riservatezza privata.

A ben vedere, l'elemento maggiormente critico non è tanto l'introduzione di condizionalità al libero accesso e riutilizzo dei dati aperti, ma alle finalità sottese a queste condizioni, le quali, infatti, vengono introdotte solo al fine di garantire altri diritti e interessi privati – che meritano senz'altro forme di protezione – e non anche per assicurare pienamente la realizzazione di tutte le finalità legate alla filosofia dei dati aperti.

I due diversi regimi di “apertura” dei dati in possesso delle amministrazioni, dunque, prevedono una separazione tra titolarità e accessibilità/riutilizzo non sempre coerente con la logica dei dati aperti, che abbiamo analizzato all'inizio di questo lavoro: il regime contenuto nella direttiva (UE) 2019/1024 è più in linea con l'idea sottesa alla filosofia degli open data, fondata sull'accesso libero e gratuito e sul riutilizzo senza condizioni, nonostante qualche differenziazione legata ad alcuni dati in possesso di specifici soggetti pubblici (imprese pubbliche, biblioteche, musei, archivi e le amministrazioni che erogano servizi pubblici); mentre quello contenuto nel Regolamento (UE) 2022/868 è lontano dalla filosofia dei dati aperti, frenato da un approccio eccessivamente garantista, non tanto verso la protezione dei dati personali (che resta strumentale alla protezione di un diritto

rispettando rigorose norme di sicurezza, a condizione che l'accesso remoto non possa essere consentito senza compromettere i diritti e gli interessi di terzi”.

58. Si v. il comma 4 dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2022/868.

59. Si v. il comma 5 dell'art. 5 del Regolamento (UE) 2022/868.

fondamentale come la riservatezza delle persone), ma verso i segreti commerciali ed industriali.

3.3. I diritti e gli obblighi a garanzia dell'accesso, del riutilizzo dei dati in possesso dei soggetti privati

Il vero elemento innovativo della disciplina sui dati aperti è l'introduzione da parte del Capo V del Regolamento (UE) 2023/2854 del nuovo regime del riutilizzo dei dati in possesso dei soggetti privati. Un regime molto diverso rispetto a quello applicabile ai dati in possesso delle amministrazioni pubbliche, ma che prevede, per la prima volta, un regime di accesso e riutilizzo condizionato – nel tempo e nella portata – e diversificato – a seconda della dimensione delle imprese – ai dati in possesso dei privati.

L'art. 14 del Regolamento prevede, in via generale, che le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, compresa la Commissione, la Banca centrale europea o un organismo dell'Unione, possano richiedere motivatamente alle imprese di qualsiasi dimensione (cioè ai c.d. titolari dei dati) l'accesso a taluni dati in loro possesso, ivi compresi i relativi metadati necessari per interpretarli e utilizzarli correttamente, “per svolgere le proprie funzioni statutarie nell'interesse pubblico”⁶⁰.

I dati possono essere richiesti, secondo l'art. 15 del regolamento, solo a determinate condizioni, che si differenziano, appunto, nella portata e rispetto ai soggetti a cui è possibile richiedere i dati. Innanzitutto è possibile richiedere l'accesso e il riutilizzo dei dati privati per necessità eccezionali, cioè “se i dati sono necessari per rispondere a un'emergenza pubblica e l'ente pubblico non può ottenere tali dati con mezzi alternativi in modo tempestivo ed efficace a condizioni equivalenti”.

In secondo luogo è possibile farlo nei casi in cui le amministrazioni e gli enti pubblici si trovino in oggettiva difficoltà nel reperire in modo alternativo quei dati per l'esercizio delle loro funzioni. L'art. 15 del regolamento specifica che quando un'amministrazione o un ente pubblico “abbia individuato dati specifici la cui mancanza gli impedisce di

svolgere un compito specifico svolto nell'interesse pubblico esplicitamente previsto dalla legge, quali la redazione di statistiche ufficiali, la mitigazione o la ripresa dopo un'emergenza pubblica” oppure “abbia esaurito tutti gli altri mezzi a sua disposizione per ottenere tali dati, compresi, l'acquisto dei dati sul mercato ai prezzi di mercato o il ricorso a obblighi vigenti in materia di messa a disposizione dei dati oppure l'adozione di nuove misure legislative che potrebbero garantire la tempestiva disponibilità dei dati”⁶¹, può richiedere, motivandone le ragioni, l'accesso e il riutilizzo a quei dati, ma solo alle imprese di grandi e medie dimensioni (ma non anche alle micro e piccole imprese) e solo relativamente ai dati non personali in loro possesso.

La richiesta dei soggetti pubblici deve essere corredata da una serie di informazioni relativi ai dati richiesti; alle procedure di trattamento, di condivisione con terzi e di conservazione che si intende mettere in atto; alle finalità per le quali si vogliono utilizzare i dati: tutte le informazioni necessarie per permettere alle imprese di valutare la richiesta delle amministrazioni⁶².

In via generale, secondo l'art. 18 del regolamento, il titolare dei dati che riceve la richiesta mette a disposizione i dati “senza indebito ritardo, tenendo conto delle misure tecniche, organizzative e giuridiche necessarie”⁶³. Però, lo stesso art. 18, dà la possibilità al soggetto privato di rifiutare la richiesta o di chiederne la modifica. In questo ultimo caso, considerando la condizione di urgenza o di grave necessità che di fatto autorizzano questi accessi, il regolamento prevede che il titolare dei dati lo faccia senza indebito ritardo e, in ogni caso, entro cinque giorni lavorativi, nel primo caso, cioè per rispondere a richieste di accesso legate ad un'emergenza pubblica, ed entro 30 giorni lavorativi in altri casi di necessità eccezionale.

I motivi per rigettare o per modificare una richiesta non sono a discrezione del soggetto privato, ma sono esplicitamente previsti dal comma 2 dell'art. 18. In via generale, i titolari dei dati possono farlo se la richiesta non soddisfa le condizioni previste dal regolamento, oppure – anche qualora la richiesta soddisfi tutte le condizioni – essi non

60. Si v. l'art. 14 del Regolamento (UE) 2023/2854.

61. Si v. l'art. 15 del Regolamento (UE) 2023/2854.

62. Si v. l'art. 17 del Regolamento (UE) 2023/2854.

63. Si v. l'art. 18 del Regolamento (UE) 2023/2854.

hanno il controllo sui dati richiesti o ancora nel caso in cui un altro ente pubblico abbia presentato in precedenza una richiesta analoga per la stessa finalità e al titolare dei dati non è stata notificata la cancellazione dei dati. In quest'ultimo caso il legislatore presume che gli enti pubblici possano poi agevolmente scambiarsi i dati tra loro.

Inoltre, a meno che l'archiviazione dei dati sia richiesta dall'ordinamento europeo o nazionale per garantire l'accesso ai documenti o per adempiere a specifici obblighi di trasparenza, le amministrazioni e gli enti pubblici hanno l'obbligo di cancellare i dati – informando il titolare e i soggetti che li hanno ricevuti – appena non siano più necessari per perseguire la finalità indicata⁶⁴.

Infine, per quanto riguarda il regime tariffario, in via generale, qualora la richiesta venga accolta e risponda ad un'emergenza pubblica, i titolari dei dati di medie e grandi dimensioni (non le micro e le piccole imprese) devono mettere a disposizione i dati necessari a titolo gratuito.

In questo caso, l'ente pubblico che ha ricevuto i dati, se richiesto dal titolare dei dati, gli fornisce in ritorno un riconoscimento pubblico. Invece, se la richiesta è legata ad una necessità sopravvenuta, il titolare dei dati ha diritto a un compenso equo per la messa a disposizione dei dati. Tale compenso copre i costi tecnici e organizzativi sostenuti per soddisfare la richiesta, compresi, se del caso, i costi di anonimizzazione, pseudonimizzazione, aggregazione e di adattamento tecnico, e un margine ragionevole. Su richiesta dell'ente pubblico, il titolare dei dati fornisce informazioni sulla base per il calcolo dei costi e del margine ragionevole⁶⁵.

Il regime di “apertura” e di riutilizzo dei dati in possesso dei soggetti privati previsto dal Regolamento (UE) 2023/2854, dunque, a differenza del regime generale previsto nella direttiva (UE) 2019/1024, certamente è lontano dall'idea

originaria degli open data, ma, almeno in nuce, allarga il perimetro del paradigma dei dati aperti e contribuisce a superare l'idea che i dati di interesse pubblico da condividere siano solo quelli in possesso dei soggetti pubblici.

Basti pensare al semplice fatto che il regolamento abbia previsto, per la prima volta, una forma di funzionalizzazione dei dati di interesse pubblico in possesso dei privati per il raggiungimento di finalità generali, tanto da prevedere, in presenza di una richiesta, che i privati non siano completamente liberi di negare l'accesso ai dati e il loro riutilizzo, ma lo possano fare solo nei casi esplicitamente previsti dal regolamento. Inoltre, come alcune riflessioni hanno fatto emergere, è possibile considerare questo insieme di obblighi e oneri come un vero obbligo di servizio di interesse generale in capo ai soggetti privati, a garanzia di un diritto soggettivo e un interesse generale alla conoscenza, strumentale alla costruzione dell'identità personale e collettiva⁶⁶.

Si tratta, però, di un regime ancora molto condizionato, che permette l'accesso e il riutilizzo dei dati in possesso dei privati soltanto per specifiche finalità (emergenziali o di stretta necessità, che sono giustificate solo dopo l'impossibilità di percorrere soluzioni di mercato), non sempre gratuitamente (considerando che nei casi di maggiore frequenza si dovrà sottostare ad una tariffa) e, in particolare, con limiti di conservazione dei dati consistenti. Un regime che – seppur riconoscendo che i soggetti privati posseggono dati spesso necessari alla cura dei diritti e degli interessi collettivi – dimostra ancora scarsa attenzione ai bisogni conoscitivi delle amministrazioni pubbliche, in un contesto di forte asimmetria informativa che oggi esiste tra settore pubblico e settore privato⁶⁷.

64. Si v. l'art. 19 del Regolamento (UE) 2023/2854.

65. Si v. l'art. 20 del Regolamento (UE) 2023/2854.

66. In questo senso si v. CASTALDO 2024, che sostiene come questi obblighi di servizio di interesse generale siano e che, considerando il nostro ordinamento, potrebbe avere anche un fondamento costituzionale nella promozione della cultura e del patrimonio culturale (art. 9, Cost.), nel diritto all'informazione e all'identità personale (artt. 21 e 22, Cost.), nella libertà di scienza (art. 33, Cost.), e più in generale nel principio personalista e di solidarietà (art. 2, Cost.).

67. Un'asimmetria evidenziata da tempo dalla letteratura scientifica. Si v. CREMONA 2023, FALCONE 2023, BETZU 2022, BETZU 2021, PARDOLESI 2021.

3.4. Le finalità prevalentemente economiche dell'accesso e del riutilizzo dei dati di interesse pubblico

In ultimo, è utile soffermarci sulle finalità a cui l'apertura dei dati è preposta secondo le norme europee in analisi.

La disciplina europea ha rafforzato, in particolare con gli ultimi regolamenti, la sua finalità di fondo originaria, che aveva ispirato le prime direttive europee: quella della valorizzazione economica e commerciale dei dati di interesse pubblico, ma – a differenza delle prime direttive – in un contesto di complessiva liberalizzazione della circolazione dei dati nell'Unione europea.

Una tendenza evidente a partire dalle finalità che sono esposte sia nella direttiva (UE) 2019/1024 – che mira a garantire il riutilizzo il più possibile libero dell'informazione del settore pubblico o finanziata dal settore pubblico “al fine di promuovere l'utilizzo di dati aperti e di incentivare l'innovazione nei prodotti e nei servizi [...]”⁶⁸ – sia del Regolamento (UE) 2023/2854 – che mira ad allargare ancora la platea delle categorie di dati interessati, fino ad allora esclusi, “al fine di agevolare l'utilizzo dei dati per la ricerca e l'innovazione europee da parte di soggetti pubblici e privati”⁶⁹.

In questa direzione va anche la motivazione di fondo che ha mosso il legislatore europeo nell'introduzione del divieto di prevedere obblighi di localizzazione dei dati non personali da parte degli Stati membri. Il Regolamento (UE) 2018/1807 vuole semplicemente liberalizzare la circolazione dei dati non personali, abolendo gli obblighi di localizzazione, in quanto “il presente regolamento non limita in alcun modo la libertà delle imprese di stipulare contratti che stabiliscano dove devono essere localizzati i dati. Il presente regolamento è inteso unicamente a salvaguardare tale libertà garantendo che il luogo stabilito possa trovarsi ovunque nell'Unione”⁷⁰.

Un approccio che, senza dubbio, è stato parzialmente mitigato da altre disposizioni, le quali

fanno emergere dal disegno normativo complessivo anche finalità differenti da quelle strettamente economiche.

In primo luogo è l'art. 14, paragrafo 2 della stessa direttiva (UE) 2019/1024 che individua tra le motivazioni che giustificano l'individuazione di alcune categorie di dati come “serie di dati di elevato valore”, quello di “valutare le loro potenzialità: a) nell'apportare importanti benefici socioeconomici o ambientali e servizi innovativi; b) nel beneficiare un numero elevato di utilizzatori, in particolare PMI; c) nel contribuire a generare proventi; e d) nell'essere combinata con altre serie di dati”.

Inoltre, si pensi al c.d. altruismo dei dati, previsto dall'art. 2 del Regolamento (UE) 2022/868. Si sta parlando della possibilità di condividere volontariamente dati personali (da parte degli interessati) o dei dati non personali (da parte dei titolari dei dati, cioè i soggetti privati) “senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati” e soprattutto “per obiettivi di interesse generale”. Lo stesso art. 2 fa menzione egli ambiti possibilmente coinvolti: ad esempio vengono citate “quali l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, l'agevolazione dell'elaborazione, della produzione e della divulgazione di statistiche ufficiali, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, l'elaborazione delle politiche pubbliche o la ricerca scientifica nell'interesse generale”⁷¹.

Una previsione che introduce un importante istituto di condivisione dei dati, che sicuramente arricchisce le finalità a cui il regolamento sulla governance dei dati è stato preposto, però, si pone “lateralmente” e al massimo in modo complementare alla disciplina dei dati aperti.

Infine, si pensi alle finalità pubbliche, prevalentemente in una situazione di emergenza o di particolare necessità degli enti pubblici, sottese all'estensione dei dati di interesse pubblico da parte dei soggetti privati, contenute nel Regolamento (UE) 2023/2854.

68. Si v. l'art. 1 comma 1 della direttiva (UE) 2019/1024. Mette bene in evidenza come questa sia la finalità principale della direttiva del 2019 GOBBATO 2020.

69. Si v. il Considerando 6 della Regolamento (UE) 2023/2854.

70. In questo senso va il Considerando 4 del Regolamento (UE) 2018/1807.

71. Si v. l'art. 2 del Regolamento (UE) 2022/868.

Dunque, è evidente come le regole sui dati aperti, in particolare dopo il Regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati, si pongano come obiettivo principale la creazione di un spazio europeo dei dati, inteso come uno spazio in cui circolano liberamente i dati per fini commerciali e non commerciali, ma dove la prima delle due finalità ha una chiara preminenza: non solo considerando la grande attenzione che i testi normativi le riserva, come abbiamo avuto modo di specificare, ma soprattutto tenendo in debito conto che l'idea di fondo è che i dati di interesse pubblico debbano costituire la “benzina” del “motore computazionale” delle imprese digitali⁷².

4. I dati aperti come prezioso asset del mercato digitale e il ruolo di mera intermediazione delle amministrazioni pubbliche

In conclusione, il regime europeo di accesso e riutilizzo dei dati in possesso delle amministrazioni, o meglio, dei dati di interesse pubblico – se consideriamo anche le forme di apertura previste per i soggetti privati – è prevalente uno strumento di regolazione del mercato unico digitale, che si pone come obiettivo principale la crescita della concorrenza, attraverso una maggiore circolazione di dati ritenuti essenziali per lo sviluppo di nuovi servizi e prodotti.

Se la domanda di partenza di questo lavoro era chiedersi quante delle finalità originaria degli open data (valorizzazione economica, da un lato e accrescimento della democraticità tramite controllo

democratico e partecipazione informata, dall'altro) siano contenute nelle norme europee, possiamo affermare che è prevalente e meglio presidiata solo la prima delle tre, cioè la valorizzazione commerciale ed economica dei dati di interesse pubblico.

Nonostante sia presente questa tensione tra attenzione allo sviluppo della libertà di iniziativa economica e il sostegno a finalità diverse, in particolare nelle disposizioni serventi logiche di circolazione solidaristiche dei dati⁷³, i profili di democrazia sostanziale – che rappresentano il nucleo giustificativo più importante della concezione dei dati come *commons* – non sono mai esplicitate chiaramente nelle norme europee: non è mai presente un richiamo esplicito alla partecipazione democratica alle decisioni pubbliche o al controllo democratico che i dati di interesse pubblico aperti permetterebbero di sviluppare e tenere vivi.

Più nel dettaglio, l'utilità dei dati aperti per il controllo democratico dell'operato delle amministrazioni pubbliche è presente solo in filigrana: come abbiamo dimostrato, questo può essere un effetto potenziale e indiretto della libera circolazione dei dati. Una finalità che – considerando che la disciplina europea è una disciplina “minima” – è rimessa prevalentemente alle discipline nazionali e che, in ogni caso, risulta essere molto complessa da perseguire. Anche negli ordinamenti dove essa è più marcata, come in quello italiano⁷⁴, il suo raggiungimento dipende dalla presenza di una forte mediazione informativa dei soggetti intermedi (di partiti, sindacati, associazioni e organizzazioni di cittadini), gli unici che in potenza possono avere

72. Sull'obiettivo generale di formare spazi di dati europei si v. Franca 2023. Emblematico in questo senso il Considerando 3 del Regolamento (UE) 2022/868: “Il presente regolamento dovrebbe mirare a sviluppare ulteriormente il mercato interno digitale senza frontiere e una società e un'economia dei dati antropocentriche, affidabili e sicure. La normativa settoriale a livello dell'Unione può svilupparsi, adeguare e proporre elementi nuovi e complementari, a seconda delle specificità del settore, come nel caso della prevista normativa dell'Unione in materia di spazio europeo dei dati sanitari e di accesso ai dati dei veicoli. Taluni settori economici sono inoltre già disciplinati dalla normativa settoriale a livello dell'Unione che comprende norme in materia di condivisione di dati o di accesso ai dati a livello transfrontaliero o dell'Unione, ad esempio la direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio nel contesto dello spazio europeo dei dati sanitari e i pertinenti atti legislativi in materia di trasporti, come i regolamenti (UE) 2019/1239 e (UE) 2020/1056, e la direttiva 2010/40/UE e la del Parlamento europeo e del Consiglio nel contesto dello spazio europeo dei dati sulla mobilità”.

73. Tra chi sottolinea questa tensione profonda si v. CASTALDO 2024 e MAGLIONE 2022.

74. Si pensi al caso italiano. Nel nostro ordinamento, infatti, la disciplina dei dati aperti si è sostanzialmente sovrapposta a quella degli obblighi di pubblicazione, risultando, almeno sulla carta, direttamente strumentale al controllo democratico sull'operato delle amministrazioni. Per un approfondimento si v. i contributi contenuti in PONTI 2016 e CARLONI 2014.

i mezzi e le risorse capaci di valorizzare a pieno i dati aperti. Un elemento che, in generale, non è mai accompagnato da norme che lo favoriscano o provino a presidiarlo meglio.

Allo stesso modo, il ritorno conoscitivo collettivo prodotto dall'utilizzo dei dati aperti a fini partecipativi è lasciato – forse inevitabilmente, considerando la base giuridica utilizzata dalle istituzioni europee – alla dinamica della ricerca scientifica e alla curiosità dei cittadini: non c'è nessun dispositivo normativo che favorisca un ritorno conoscitivo verso l'amministrazione. L'unico ritorno conoscitivo presente nella logica di mercato è quello che avviene tramite i servizi conoscitivi che i soggetti privati potrebbero offrire all'amministrazione, attraverso l'attività negoziale⁷⁵. Un ritorno conoscitivo, quindi, fuori dalla logica degli open data e dai loro profili democratici.

L'assenza delle finalità non economiche del paradigma dei dati aperti, dunque, allontana la disciplina positiva europea sulla circolazione dei dati di interesse pubblico dal modello filosofico originario: oggi non possiamo dire che esiste pienamente un regime dei dati aperti, nonostante sia possibile ricavare dall'ordinamento un approccio diverso, anche di natura prescrittiva.

I dati aperti sono, di fatto, beni "essenziali" per l'esercizio di diritti (come il diritto di partecipazione alla decisione amministrativa e il diritto alla sua conoscibilità) corollari del principio di imparzialità (articolo 97 della Costituzione) e del diritto ad una buona amministrazione (riconosciuto come fondamentale dalla Carta di Nizza) e, allo stesso tempo, strumentali al corretto funzionamento del sistema democratico⁷⁶. È auspicabile, dunque, un approccio diverso, che è possibile percorrere semplicemente prevendendo – al fine di raggiungere queste altre finalità – disposizioni che condizionano il regime sulla circolazione dei dati di interesse

pubblico, così come sono state pensate per le serie di dati di elevato valore o nel *data governance act* per i dati pubblici soggetti a riservatezza privata.

Da ultimo, è necessario spendere due parole sul ruolo delle amministrazioni in questo contesto normativo.

Dalle norme europee emerge un modello di amministrazione intermediaria di dati e di informazioni pubbliche, progettata principalmente a diffonderle e a farle circolare (non senza difficoltà e resistenze), più che ad utilizzarli pienamente nell'esercizio della funzione, in particolare come strumento di conoscenza della realtà e di identificazione e di soddisfazione dei propri bisogni conoscitivi⁷⁷.

Il risultato di queste scelte normative è che le amministrazioni sono portate ad organizzarsi per condividere i dati con le altre amministrazioni (italiane ed europee); per pubblicare le informazioni sui siti istituzionali e ad aprire le loro banche dati ai cittadini, in particolare ai poteri privati, che poi sono i veri utilizzatori degli open data; infine, per conformare il trattamento dei dati personali alle regole europee sulla protezione dei dati personali, in alcuni casi limitando la loro elaborazione a fini conoscitivi. Un'amministrazione intermediaria, dunque, che si limita a fornire i dati ai privati, anche sotto forma di servizio di interesse generale, ma senza valorizzare nessuno dei profili di democrazia sostanziale che appartengono intimamente alla logica originaria dei dati aperti⁷⁸. Tra l'altro, un'amministrazione intermediaria sempre più in difficoltà, provata da anni di mancati investimenti e di drastica diminuzione di personale qualificato e di risorse strumentali, in particolari tecnologiche, per adempiere a questo compito⁷⁹.

Concludendo, se si volesse davvero attuare il paradigma dei dati aperti originario, è necessario non solo rivedere le norme, ma anche ripensare

75. Sull'esternalizzazione dei servizi informatici e informativi e sulla logica neoliberale sottesa a questo tipo di strumenti, che introducono surrettiziamente logiche private nell'esercizio delle funzioni pubbliche si v. PONTI 2024.

76. Su questo si v. CARLONI 2022, GALETTA 2019, COSTANTINO 2015, CARLONI 2014.

77. Un elemento che progressivamente sta emergendo attorno alla disciplina europea e nazionale sui sistemi di intelligenza artificiale e sull'emersione del nuovo paradigma di digitalizzazione ecosistemi amministrativi digitali. Per tutti si v. CARLONI 2025 e FALCONE 2023.

78. Nella letteratura sta emergendo in modo consistente l'idea che questo tipo di ostensione dei dati pubblici ai privati sia da considerare come un vero e proprio servizio pubblico. Per questo si v. MAGLIONE 2022.

79. Per un'analisi sullo stato delle amministrazioni oggi si v. MERLONI 2025.

il ruolo dell'amministrazione pubblica come semplice intermediario dei dati. L'amministrazione dovrebbe essere un soggetto informativo proattivo, in grado di interpretare diversamente il ruolo di soggetto che garantisce l'accesso e il riutilizzo dei

dati in suo possesso, non limitandosi solo a rilasciare i dati, ma capace di incorporare nella sua azione di ostensione e di elaborazione dei dati tutte le finalità legati ai dati aperti, soprattutto i profili democratici del paradigma degli open data.

Riferimenti bibliografici

- I. ALBERTI (2022), *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in “Istituzioni del Federalismo”, 2022
- G. ARENA (2022), *Da beni pubblici a beni comuni*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 3
- C. BASUNTI (2024), *Nuove prospettive di valorizzazione dei dati in dimensione collettiva: le cooperative di dati (e le reti di impresa)*, in “Contratto e impresa”, 2024, n. 3
- M. BETZU (2022), *I baroni del digitale*, Editoriale Scientifica, 2022
- M. BETZU (2021), *I poteri privati nella società digitale: oligopoly e antitrust*, in “Diritto Pubblico”, 2021, n. 3
- A. BONOMO (2012), *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, 2012
- M. BOMBARDELLI (2016), *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in M. Bombardelli (a cura di), “Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione”, Editoriale Scientifica, 2016
- C. BURELLI (2025), *La scelta dell'atto da parte del legislatore dell'UE: il mercato unico digitale alla prova della qualità della legislazione*, in “federalismi.it”, 2025, n. 28
- E. CARLONI (2025), *Critica dell'amministrazione artificiale*, il Mulino, 2025
- E. CARLONI (2022), *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, 2022
- E. CARLONI (2014), *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Maggioli, 2014
- 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, II ed., 2025
- G. CARULLO (2019), “Open Data” e partecipazione democratica, in “Istituzioni del Federalismo”, 2019, n. 3
- R. CASO (2022), *Open Data, ricerca scientifica e privatizzazione della conoscenza*, in “Il Diritto dell'informazione e dell'informatica”, 2022, n. 4-5
- F. CASOLARI, C. BUTTABONI, L. FLORIDI (2023), *The EU Data Act in context: a legal assessment*, in “International Journal of Law and Information Technology”, vol. 31, 2023, n. 4
- C. CASTALDO (2024), *Libertà individuali e open data. Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, Giappichelli, 2024
- R. CAVALLO PERIN (2021), *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in “Diritto amministrativo”, 2021, n. 3
- V. CERULLI IRELLI (2022), *Proprietà, beni pubblici, beni comuni*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 3
- A. CIERVO (2013), *I beni comuni*, Ediesse, 2013

- F. CORTESE (2021), *Come disciplinare l'amministrazione digitale?*, in A. Bartolini, T. Bonetti, B. Marchettiet al. (a cura di), "La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo", Giappichelli, 2021
- F. CORTESE (2016), *Che cosa sono i beni comuni?*, in M. Bombardelli (a cura di), "Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione", Editoriale Scientifica, 2016
- F. COSTANTINO (2015), *Open Government, in Digesto delle discipline pubblicistiche*. Aggiornamento, Utet, 2015
- E. CREMONA (2023), *I poteri privati nell'era digitale. Libertà costituzionali, regolazione del mercato, tutela dei diritti*, Editoriale Scientifica, 2023
- I. D'ELIA (2006), *La diffusione e il riutilizzo dei dati pubblici. Quadro normativo comunitario e nazionale: problemi e prospettive*, in "Informatica e diritto", 2006, n. 1
- F. DI MASCIO (2017), *Miti e realtà degli "open data" all'italiana*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2017, n. 3
- M. DI MASI (2022), *Ripensare il cibo come bene comune*, in "Rivista critica del diritto privato", 2022, n. 1
- D. DONATI (2024), *Dai beni comuni al benessere comunitario. Evidenze, incertezze e limiti di un concetto sotto osservazione*, in D. Donati (a cura di), "La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare", FrancoAngeli, 2024
- M. FALCONE (2023), *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Editoriale Scientifica, 2023
- M. FALCONE (2017), *Le potenzialità conoscitive dei dati amministrativi nell'era della "rivoluzione dei dati": il caso delle politiche di eradicazione dell'epatite C*, in "Istituzioni del Federalismo", 2017, n. 2
- M. FALCONE (2016), *Dati aperti e diritto al riutilizzo delle informazioni: la declinazione italiana del paradigma degli open data*, in B. Ponti (a cura di), "Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni", Maggioli, 2016
- S. FRANCA (2023), *I dati personali nell'Amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela dei privati*, Editoriale Scientifica, 2023
- D.-U. GALETTA (2019), "Open Government", "Open Data" e azione amministrativa, in "Istituzioni del Federalismo", 2019, n. 3
- S. GATTI (2024), *Dalla portabilità alle "portabilità": l'evoluzione al plurale di un diritto (e concetto) chiave nella disciplina europea dei dati*, in "European Journal of Privacy Law & Technologies", 2024, n. 1
- S. GOBBATO (2020), *Verso l'attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 sul riutilizzo degli open data della PA: nuove opportunità per le imprese*, in "MediaLaws", 2020, n. 2
- F. GOGGIAMANI (2005), *La doverosità della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2005
- M. KURZ (2023), *The Market Power of Technology. Understanding the Second Gilded Age*, Columbia University Press, 2023
- A. LICASTRO (2025), *La configurazione dei mercati digitali a partire dal "Digital Markets Act"*, in "Rivista della regolazione dei mercati", 2025, n. 1
- C. LOBASCIO (2023), *Tabella riassuntiva dell'evoluzione del diritto europeo dei dati e delle piattaforme*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2023, n. 2
- P.S. MAGLIONE (2022), *L'"apertura" dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in "Il diritto dell'economia", 2022, n. 2
- M.R. MARELLA (2017), *The Commons as a Legal Concept*, in "Law Critique", 2017, n. 28

- M.R. MARELLA (a cura di) (2012), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, 2012
- D. MARONGIU (2008), *I dati delle pubbliche amministrazioni come patrimonio economico nella società dell'informazione*, in "Informatica e diritto", 2008, n. 1-2
- D. MARONGIU (2005), *La funzione di coordinamento informatico: Autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, nota a C. Cost. 10-16 gennaio 2004, n. 17*, in "Il diritto dell'informazione e dell'informatica", 2005
- U. MATTEI (2020), *Prime note critiche sull'informazione come bene comune*, in "Rivista critica del diritto privato", 2020, n. 1-2
- U. MATTEI (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, 2011
- G. MAZZEI (2023), "Big data" come beni comuni globali e principi in tema di "public utilities", in "federalismi.it", 2023, n. 12
- F. MERLONI (2025), *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Editoriale Scientifica, 2025
- F. MERLONI (2008), *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. Ponti (a cura di), "Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale", Maggioli, 2008
- A. MORACE PINELLI (2024), *Dalla "Data Protection" alla "Data Governance": il Regolamento UE 2022/868*, in "La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata", 2024, n. 2
- E. OSTROM, C. HESS (a cura di) (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Mondadori, 2009
- R. PARDOLESI (2021), *Piattaforme digitali, poteri privati e concorrenza*, in "Diritto pubblico", 2021, n. 3
- M. PATHAK (2024), *Data Governance Redefined: The Evolution of EU Data Regulations from the GDPR to the DMA, DSA, DGA, Data Act and AI Act*, in "European Data Protection Law Review (EDPL)", vol. 10, 2024, n. 1
- O. POLLICINO (2023), *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in "Quaderni costituzionali", 2023, n. 3
- B. PONTI (2024), *Il fornitore dell'algoritmo quale soggetto estraneo all'amministrazione*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", 2024, n. 2
- B. PONTI (2023), *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali. Gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, FrancoAngeli, 2023
- B. PONTI (2019), *La mediazione informativa nel regime giuridico della trasparenza: spunti ricostruttivi*, in "Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2019, n. 2
- B. PONTI (a cura di) (2016), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, 2016
- B. PONTI (2013), *Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità, ed i limiti della diffusione; l'accesso civico; il diritto al riutilizzo (art. 4, 5, 7-9, 52 comma 2 e 3, 53)*, in B. Ponti (a cura di), "La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33", Maggioli, 2013
- B. PONTI (2011), *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in "Informatica e diritto", 2011, n. 1-2
- B. PONTI (2008), *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in B. Ponti (a cura di), "Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale", Maggioli, 2008

- B. PONTI (2007), *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in “Diritto Pubblico”, 2007, n. 3
- N. PURTOVA, G. VAN MAANEN (2023), *Data as an economic good, data as a commons, and data governance*, in “Law Innovation Technologies”, vol. 16, 2023, n. 1
- M. RENNA, C. MICCICHÈ (2022), *Beni pubblici e diritti d'uso pubblico. La resilienza delle prerogative collettive al mutare dei modelli di sviluppo*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 3
- G. RESTA (2022), *Pubblico, privato e collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 4
- G. RESTA (2013), *La conoscenza come bene comune: quale tutela?*, in Aa.Vv., “Tempo di beni comuni. Studi di multidisciplinari”, Ediesse, 2013
- G. RESTA (2011), *La privatizzazione della conoscenza e la promessa dei beni comuni: riflessioni sul caso “Myriad Genetics*, in “Rivista critica del diritto privato”, 2011
- A. RICCI (2024), *Introduzione al regolamento europeo sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo*, in “Le Nuove leggi civili commentate”, 2024, n. 4
- S. RODOTÀ (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, 2013
- S. ROSSA (2021), *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali. Il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e il ruolo dei dati aperti*, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021
- L. RUGGERI (2023), *La dicotomia dati personali e dati non personali: il problema della tutela della persona nei c.dd. dati misti*, in “Il Diritto di famiglia e delle persone”, 2023, n. 2
- A. SIMONATI (2025), *I dati personali in possesso dell'amministrazione: beni a destinazione pubblica?*, in “CERIDAP”, 2025, n. 3
- A. SIMONATI (2018), *La ricerca in materia di trasparenza amministrativa: stato dell'arte e prospettive future*, in “Diritto amministrativo”, 2018, n. 2
- C. SIMONE, A. LAUDANDO (2025), *Principles and obligations of the Digital Markets Act in regulating the economic power of gatekeepers: Positive, negative or trade-off effects?*, in “Electron Markets”, vol. 35, 2025
- D. SOLDÀ-KUTZMAN (2011), *Public Sector Information Commons*, in “Informatica e diritto”, 2011, n. 1-2
- S. TORREGIANI (2020), *Il dato non personale alla luce del Regolamento (UE) 2018/1807: tra anonimizzazione, “ownership” e “Data by Design”*, in “federalismi.it”, 2020, n. 18
- G. VAN MAANEN, C. DUCUING, T. FIA (2024), *Data commons*, in “Internet Policy Review”, vol. 13, 2024, n. 2