

Dati pubblici e riuso dell'informazione pubblica

Formez **PA**



Questo materiale didattico è stato realizzato da Formez PA nel *Progetto PerformancePA*, Ambito A Linea 1, in convenzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, organismo intermedio del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema (PON GAS), Asse E Capacità istituzionale. Il PON GAS è cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo ed è a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Ernesto Belisario

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Ottobre 2015

Dati pubblici e riuso dell'informazione pubblica

Se si vuole che si sviluppi un contesto favorevole allo sviluppo dell'open data, la dimensione normativa, avendo a che fare con la Pubblica Amministrazione, è centrale. È importante che un sistema di norme e di regole ben determinato, supporti le amministrazioni virtuose per sapere cosa e come fare e stimoli, quelle invece più lente. Nel tempo sono diverse le normative che si sono succedute in questo contesto, in ultimo il Decreto Legislativo 102 del 18 maggio 2015 relativo al riutilizzo dell'Informazione del Settore Pubblico, va in questa direzione. Quali sono quindi le prospettive, quali la dimensione nazionale e sovranazionale, quindi quali rapporti tra normative italiane e quelle europee? Lo chiediamo ad Ernesto Belisario, avvocato esperto di Diritto delle Nuove Tecnologie che da molto tempo si occupa di questi temi.

Si parla spesso di "dati pubblici" e di riuso dell'informazione pubblica: cosa significano e da dove hanno origine questi concetti?

Le pubbliche amministrazioni, sono tra i più grandi detentori di informazioni quindi, nell'era della società dell'accesso, come dice Jeremy Rifkin, il ruolo in termini di possesso, e di diffusione della conoscenza delle pubbliche amministrazioni, è assolutamente centrale. Conoscenza importante per la stessa amministrazione in quanto si tratta di dati e informazioni che consentono ad altre amministrazioni di poter svolgere meglio il proprio lavoro acquisendo ad esempio i dati relativi ai vincoli archeologici, sono in grado di fare una pianificazione territoriale, che sia assolutamente aggiornata e rispondente ai bisogni del territorio oltre che alla normativa vigente. Ma, questa informazione, è importante anche per i privati che possono utilizzare quelle informazioni per sviluppare bene i servizi.

È per questo motivo, quindi, che il legislatore, comunitario prima e nazionale poi, ha ormai da oltre un decennio dettato una normativa specifica sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico; riutilizzo, vuol dire, per un utilizzo ulteriore del dato e dell'informazione, rispetto alla funzione e al procedimento amministrativo nell'ambito del quale quel dato e quell'informazione erano stati raccolti. E così, a partire dalla Direttiva Comunitaria 2003/98 che è la direttiva capo stipite in questa materia, tanto il Codice dell'Amministrazione Digitale, il Decreto Legislativo 82 del 2005, quanto il Decreto 36 del 2006, cioè il recepimento della direttiva comunitaria, hanno provato ad incentivare questo riutilizzo.

È nel CAD che troviamo la definizione di "dato" delle pubbliche amministrazioni, il CAD, all'art.1 definisce il dato della Pubblica Amministrazione, come il "dato formato o comunque detenuto da una Pubblica Amministrazione", quindi qualunque dato la Pubblica Amministrazione acquisisca, ad esempio attraverso un rilievo, oppure acquisisca in seguito ad un'istanza di un privato e quindi all'acquisizione di documentazione nell'ambito di quel procedimento, diventa di titolarità, anche ai sensi della normativa in materia di diritto d'autore, della Pubblica Amministrazione. Il legislatore, recependo la Direttiva 2003/98 aveva provato, in modo timido, a incentivare, o meglio, a consentire il riutilizzo dicendo che le amministrazioni avrebbero potuto consentire il riutilizzo di quelle informazioni anche per finalità commerciali ma, trattandosi, ovviamente di una facoltà, le pubbliche amministrazioni, improntate ad una logica chiusa di, improntata alla minor circolazione possibile del dato e dell'informazione, non hanno dato una grandissima attuazione alla versione iniziale della direttiva.

Partendo da questi concetti, cosa è intervenuto di nuovo con la Direttiva europea 37/2013 ed in particolare con il Decreto Legislativo 102/2015 che ha recepito nell'Ordinamento italiano la Direttiva? E come ha agito a riguardo la pubblicazione, da parte della Commissione europea nel luglio del 2014 delle Linee Guida per il Riutilizzo dell'Informazione Pubblica?

Successivamente a questa prima normazione, CAD, Decreto 36 del 2006, è esploso il fenomeno degli open data; a partire dal 2009 il concetto di dato messo a disposizione da parte delle pubbliche amministrazioni con requisiti tecnologici e giuridici che ne consentissero il riutilizzo da parte di chiunque anche per finalità commerciali, è diventato prima una dottrina e poi una prassi amministrativa. La normativa quindi vigente data dalla versione originaria del CAD e della direttiva 36 del 2006 appariva evidentemente superata e non idonea a dare copertura a questa nuova modalità e a questa nuova prassi amministrativa e per questo che, prima viene modificato il CAD con il Decreto 179 del 2012 così detto Decreto Crescita 2.0 viene modificato l'articolo 52 del CAD introducendo il principio dell'Open by Default che dice che quando una amministrazione pubblica dei dati o delle informazioni o dei documenti, se non c'è una licenza espressa, quindi se l'amministrazione non adotta motivatamente una licenza di tipo restrittivo, quei dati, quei documenti e quelle informazioni possono essere riutilizzati da chiunque salvo l'obbligo di indicare la fonte anche per finalità di tipo commerciale.

Anche in questo caso arriva dopo poco tempo l'anno successivo una modifica della direttiva comunitaria 2003/98 attraverso la direttiva 37/2013, direttiva che è stata recepita

recentemente con il Decreto Legislativo 102 del 2015 che ha provato sia ad ampliare l'ambito oggettivo di applicazione, ad esempio includendo, i dati relativi ai beni culturali che erano rimasti estranei alla precedente direttiva, sia facendo in modo che venisse introdotto non una mera facoltà da parte delle amministrazioni di assicurare gli utilizzi per finalità commerciali, ma venisse previsto un obbligo a cui le amministrazioni devono ottemperare, da un lato adottando dei regolamenti che, previo il censimento del proprio patrimonio informativo, si traducano in scelte, scelte sulle licenze standard con cui rilasciare i contenuti, scelte sul sistema di tariffazione e su quali contenuti concedere gratuitamente e con tariffe differenziate, ad esempio più basse per finalità non commerciali e più alte per il riutilizzo per finalità commerciali.

Questo, ovviamente, significa, che dopo l'entrata in vigore di questo decreto legislativo, nel caso in cui le amministrazioni non avessero adottato già questi atti organizzativi, questa scelta potrebbe essere stimolata da una richiesta del privato che è a conoscenza del fatto che quella amministrazione è titolare di un dato, di una base dati che per lui è importante e che vorrebbe riutilizzare, questa istanza, ovviamente stimola un provvedimento di risposta che l'amministrazione è tenuta a dare e che ovviamente dovrà essere di tipo positivo salvo dimostrare che invece si tratta di un'eccezione, perché si tratta di dati protetti da proprietà intellettuale di altri soggetti, oppure perché si tratta di informazioni coperte da riservatezza, coperte dalla normativa in materia di protezione dei dati personali.

Quale la sua valutazione sulla situazione italiana dal punto di vista normativo e poi dal punto di vista dell'attuazione?

Le norme hanno sicuramente registrato una evoluzione di tipo positivo perché siamo passati da norme che consentivano facoltà a norme via via più stringenti; il giudizio è di un quadro ancora timido e il giudizio è quello di una attuazione ancora più timida da parte delle pubbliche amministrazioni; questo lo dimostrano tutte le maggiori statistiche e rilevazioni internazionali relative all'impatto che i dati aperti e l'informazione del settore pubblico ha avuto e non soltanto sull'efficienza e sulla trasparenza delle pubbliche amministrazioni ma sul riutilizzo, laddove riutilizzo può significare utilizzare un dataset per realizzare delle applicazioni oppure per realizzare delle info grafiche oppure per realizzare dei servizi web, oppure si può trattare di riutilizzo di una fotografia nell'ambito di un sito web diverso da quella dell'amministrazione sul quale la fotografia era stata originariamente pubblicata; è una dimensione del fatto che le norme siano scarsamente conosciute, applicate dalle amministrazioni e che non forniscano degli strumenti di tutela, che consentano di attivarle da parte di quei soggetti che sarebbero interessati al riutilizzo.

La dimostrazione la troviamo nel footer, nel piè di pagina di molti siti di pubbliche amministrazioni laddove purtroppo, ancora oggi, troviamo scritti "tutti i diritti riservati", un'amministrazione addirittura che in alcuni casi richiede il permesso scritto per poter riutilizzare i dati e le fotografie e i video presenti nel sito dell'amministrazione, qui non si tratta soltanto di un tema giuridico perché, come abbiamo visto, sia pur sommariamente, le norme già, impongono, alle pubbliche amministrazioni di promuovere il riutilizzo delle informazioni, e quindi di vietare ogni forma di restrizione che non sia tassativamente prevista. Non solo questa dicitura "tutti i diritti riservati" è eticamente scorretta, si tratta di dati e documenti che sono stati formati con i soldi dei contribuenti, e quindi è giusto che agli stessi vengano restituiti nel modo più ampio possibile, ma si tratta di una dicitura che a mio avviso rappresenta una incomprensione del nuovo ruolo della Pubblica Amministrazione nella società della conoscenza; più sono i soggetti che riutilizzano anche per finalità commerciali le informazioni che io ho sviluppato, più significa che io ho ottenuto un riconoscimento, un riconoscimento nel fatto che ho operato bene, che ho acquisito un dato, che l'ho formato in modo adeguato, che il dato è di qualità, che il dato è aggiornato e quindi significa, è una dimostrazione, è una attestazione del fatto che oltre ad aver gestito correttamente il procedimento amministrativo, ad essere stata una amministrazione digitale, perché questo significa avere dei dati, avere delle basi dati, quindi non essere una amministrazione che custodisce in prigione i propri dati all'interno di fascicoli e di archivi cartacei, significa anche, che io avrò dato un contributo economico in termini di posti di lavoro, in termini di fatturato, che grazie ai miei dati e alle mie informazioni il mercato è riuscito a creare.