

VINCENZO ZENO-ZENCOVICH

## USO A FINI PRIVATI DEI DATI PERSONALI IN MANO PUBBLICA

Lo sfruttamento economico dei dati personali detenuti da soggetti pubblici presenta indubbe lusinghe: si tratta di grandi numeri, e di dati di rilevante interesse<sup>1</sup>. I soggetti pubblici sono storicamente attrezzati a raccogliere e conservare dati, ma non rientra nella loro tradizione sfruttarli economicamente, attività per la quale è necessaria una attitudine imprenditoriale. Sicuramente un privato saprebbe trarne maggiore profitto, con significative externalità positive: l'informazione è un fattore importante della produzione e più essa è accessibile, anche se a pagamento, più razionali sono le scelte degli attori del processo economico.

È dunque facile cogliere le potenzialità del tema e comprendere i vantaggi che alle imprese deriverebbero dalla accessibilità e facile fruibilità di tali dati.

Nel contempo sorgono istintivamente delle perplessità. I soggetti pubblici acquisiscono dati personali in genere sulla base di un rapporto di soggezione del privato il quale è obbligato a fornirli oppure, se vuole avvalersi di taluni servizi o prestazioni, deve identificarsi. Questi dati, acquisiti *ratione imperii*, verrebbero poi ceduti dietro corrispettivo a terzi i quali li utilizzerebbero per trarne profitto. L'intuitivo squilibrio della situazione descritta si fa più razionale se essa è analizzata con una visuale più ampia<sup>2</sup>.

La disciplina del trattamento dei dati personali a livello comunitario è anche una regola di allocazione di risorse informative. Non ci si stancherà di evidenziare lo stretto legame fra la Direttiva 46/95 sul trattamento dei dati personali e la di poco successiva Di-

\* Lo scritto riproduce, con aggiornamenti e l'aggiunta di note, la relazione al Convegno «Privacy, da costo a risorsa» organizzato a Roma il 5 e 6 dicembre 2002 dal Garante per la protezione dei dati personali.

<sup>1</sup> Il tema delle banche di dati pubbliche è oggetto di crescente attenzione: v. H. MAISL, *Le droit des données publiques*,

Parigi, LGDJ 1996; F. CARDARELLI, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in questa Rivista 2002, 321.

<sup>2</sup> Il problema del bilanciamento è trattato da R. FERRARA, *Premesse ad uno studio sulle banche dati della pubblica amministrazione: fra regole della concorrenza e tutela della persona*, in AIDA 1997, 271.

rettiva 9/96 sulla tutela giuridica delle banche dati. Con quest'ultima si accorda protezione ad un insieme di informazioni; con la prima si fissano dei limiti alla libera appropriabilità di talune informazioni, i dati personali. L'individuo controlla i dati che lo riguardano e stabilisce se e come possano essere appropriati da terzi<sup>3</sup>.

La proposta di direttiva sul « riutilizzo dei documenti del settore pubblico e il loro sfruttamento a fini commerciali »<sup>4</sup> altera significativamente il bilanciamento degli interessi raggiunto da una lettura coordinata delle due direttive.

Il primo punto critico è stato già evidenziato: l'individuo è tenuto a fornire i propri dati a soggetti pubblici, venendone in tal modo espropriato. Vi sono tuttavia una serie di vantaggi che egli trae da tale coattiva comunicazione: ottiene l'erogazione di taluni servizi; riceve certezza in ordine al proprio *status* o a suoi diritti. Il sistema presenta dunque una sua razionalità nel rapporto privato-soggetto pubblico, anche se è economicamente poco efficiente nel rapporto fra soggetto pubblico e impresa.

Nel sistema diviso egli, indirettamente, cederebbe senza consenso e senza corrispettivo i suoi dati a terzi. È vero che questi pagherebbero, ma l'utilità economica spetterebbe solo all'ente pubblico.

Quest'ultimo e non più l'interessato avrebbe un *property right* sui dati che gli sono conferiti dai singoli in virtù del rapporto di autorità o di amministrazione.

Il secondo punto critico è connesso: la comunicazione dei dati al soggetto pubblico risponde a precise finalità ed è strumentale allo svolgimento di attività pubbliche che, per definizione, dovrebbero essere nell'interesse generale, oltre che, sovente, presentare utilità concrete per l'interessato. È questo interesse generale che guida l'attività del soggetto pubblico imponendo il rispetto di una serie di principi ormai acquisiti nel sistema costituzionale e comunitario: la legittimità, l'imparzialità, la non discriminazione, la proporzionalità della sua azione. Da ciò conseguono regole procedurali, controlli, responsabilità. È facile comprendere che, nel momento in cui i dati sono conferiti a soggetti privati, in primo luogo le finalità del trattamento cambiano mettendo in evidenza l'utilità economica del titolare; in secondo luogo il soggetto privato non è, né è logico che sia, gravato dagli oneri che invece sono propri del soggetto pubblico, essendo la sua azione libera nelle forme e nei fini.

<sup>3</sup> V. C. CAMARDI, *Mercato delle informazioni e privacy. Riflessioni generali sulla L. n. 675/1996*, in *Europa e dir. priv.* 1998, 1049; nonché, volendo, V. ZENO-ZENCOVICH, *I diritti della personalità dopo la*

*legge sulla tutela dei dati personali*, in *Studium Iuris* 1997, 465.

<sup>4</sup> V. il testo riprodotto in allegato a questo scritto.

In terzo luogo il soggetto privato non ha quelle responsabilità o anche solo quella « *accountability* » che invece sono imposte al soggetto pubblico. Ed in ogni caso mentre quest'ultimo è tendenzialmente un soggetto unico, ben individuato, la cessione a terzi di dati pubblici operata nel rispetto del principio di non discriminazione moltiplica i soggetti potenzialmente autori di trattamenti non corretti rendendo estremamente difficile anche grazie alla circolazione transfrontaliera dei dati il controllo da parte dell'interessato.

È possibile evitare tali inconvenienti e conciliare tutela dei dati personali con circolazione delle informazioni? Al quesito possono darsi alcune risposte ma esse, come si vedrà, non sono del tutto soddisfacenti.

a) *restrizione dei dati trasferibili a soggetti privati*: una prima strada da percorrere potrebbe essere quella di cercare di restringere la categoria di dati trasferibili a terzi, escludendo, ad esempio, quelli sensibili o « semi-sensibili » ovvero altri come ad esempio quelli inerenti a rapporti tributari<sup>5</sup>. Non pare convincente ed efficiente la soluzione individuata dalla proposta di direttiva di consentire la cessione dei dati per i quali l'ordinamento nazionale ammette un diritto di accesso. Tale diritto, infatti si configura in maniera variegata e riguarda solitamente un dato, un soggetto, non una massa di dati relativa ad una molteplicità di soggetti. Peraltro il diritto di accesso è solitamente finalizzato al soddisfacimento di un preciso interesse individuale<sup>6</sup>. Come è stato opportunamente osservato dalla giurisprudenza, la circostanza che un dato sia conservato in un pubblico registro non legittima di per sé la diffusione *urbi et orbi* del dato medesimo<sup>7</sup>.

b) *restrizione delle finalità per le quali i dati possono essere ceduti*: un'altra strada potrebbe essere quella di consentire la cessione dei dati pubblici ai privati a condizione che essi ne facciano il medesimo uso consentito al soggetto pubblico. Ancorché razionale, la soluzione è di ben scarsa utilità: il privato vuole acquisire i dati pubblici perché vuole sfruttarli in modo più intenso e innovativo. Se dovesse limitarsi a farlo ad imitazione del soggetto pubblico (ad es. rilascio di attestazioni o « visure ») sarebbe sufficiente un suo collegamento telematico con il sistema che gestisce i dati pubblici<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sul punto v. R. ACCIAI, *Privacy e banche dati pubbliche*, Cedam 2001, p. 309 ss.

<sup>6</sup> Nella gran quantità di opere che trattano il complesso e conflittuale rapporto fra diritto di accesso e diritto alla riservatezza v. F. CARINGELLA-R. GAROFOLI-M.T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè 1999; E. BARILÀ-C. CAPUTO, *La tutela della privacy nella*

*pubblica amministrazione*, Giuffrè 2000, p. 297 ss.

<sup>7</sup> V. Trib. Milano 13.4.2000, in questa *Rivista* 2000, 371, con nota di S. SICA, *Danno morale per lesione della privacy: domicilio ed essenzialità della notizia* (ivi, 469).

<sup>8</sup> Una questione particolarmente attuale è quella delle banche dati contenenti decisioni giudiziarie: le sentenze sono, per

c) *restrizione dei soggetti cui cedere i dati*: al fine di assicurare un maggiore controllo sul corretto utilizzo dei dati da parte di terzi sarebbe possibile pensare di restringere il numero dei soggetti privati abilitati al trattamento dei dati personali pubblici. Si tratta di una linea antitetica a quella della proposta di Direttiva che si fonda sul principio di non discriminazione (e dunque di astratta illimitata fruibilità)<sup>9</sup>. Tuttavia non è difficile scorgere i prevalenti interessi generali che suggeriscono una limitazione a pochi soggetti del riutilizzo di tali dati. È evidente che in tal modo si pone il problema della scelta del o dei soggetti: ma qui i meccanismi comunitariamente compatibili sono ben collaudati e vanno dalla qualità ed affidabilità del soggetto all'eventuale offerta economica presentata per aggiudicarsi la gara<sup>10</sup>.

d) *una ipotesi alternativa: i dati personali pubblici come res extra commercium*: non si può peraltro ignorare una diversa prospettiva che configuri i dati personali detenuti dai soggetti pubblici come *res extra commercium* e dunque in radice sottratte ad uno sfruttamento economico diretto o tramite terzi. Dal punto di vista normativo si possono rinvenire significativi elementi nella Direttiva 46/95 essendo la cessione a terzi per scopi di lucro incompatibile con le finalità per le quali i dati sono stati raccolti. Oltretutto verrebbe a crearsi una vistosa disparità fra dati detenuti da titolari privati che possono essere comunicati a terzi solo in ipotesi limitate e in genere con il consenso dell'interessato e dati detenuti da titolari pubblici abilitati ad una generale disseminazione dei dati.

Ma vi sono anche ragioni d'ordine più generale: tutti ricordiamo che la prima spinta verso la protezione della riservatezza informatica nasce dalla preoccupazione efficacemente rappresentata dalla

---

legge, pubbliche e tuttavia sorge la questione se sia consentita la pubblicazione, senza anonimizzarle, sulle riviste giuridiche. Sul punto v. G. COMANDÈ, *Banche di dati giuridici e privacy*, in F. DI CIOMMO (a cura di), *Le banche di dati giuridici*, Giuffrè 2002, p. 95. L'art. 7 della L. 675/96 prevedeva (dopo la novellazione della L. 255/97 ma prima dell'abrogazione con la L. 467/01) l'esenzione dalla notificazione (comma 5-ter lett. o)) per i periodici di informazione giuridica «relativamente a dati desunti dai provvedimenti dell'autorità giudiziaria o di altre autorità». Ma questo non risolve la questione della legittimità del trattamento senza consenso, tenuto conto del requisito della non eccedenza del trattamento.

<sup>9</sup> La scelta della proposta si fonda su ormai approfondite questioni antitrust che nel nostro Paese sono state trattate ripetutamente con riguardo ai dati delle ca-

mere di commercio. Si v. ad esempio le decisioni AGCM 10.4.1992 (in questa *Rivista* 1992, 557) e 16.11.1997 n. 5446 (in *Boll. AGCM* 45/1997). Non dissimile la decisione AGCM 27.4.1995, n. 2970 (anche in appendice a F. CARDARELLI V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni*, Laterza 1997, p. 371). Da ultimo v. R. PARDOLISI, *Antitrust e informazione giuridica*, in F. DI CIOMMO (a cura di), *Le banche di dati giuridici*, Giuffrè 2001, p. 61.

<sup>10</sup> Un indice in tal senso potrebbe ricavarsi dalla Delibera AGCOM 36/02 relativa alla costituzione e gestione dell'elenco generale telefonico. L'art. 3 di tale delibera potrebbe legittimare — soprattutto se letto alla luce della consultazione pubblica che l'ha preceduta — l'attribuzione di diritti esclusivi di sfruttamento su quella che è qualificata come «banca dati pubblica».

figura letteraria del « *Grande Fratello* » di George Orwell. Ed è nei confronti delle banche di dati pubbliche — le uniche all'epoca — che si appunta l'attenzione. Lo Stato dovrebbe ora trasformarsi da potenziale « nemico » della riservatezza individuale in suo difensore, tutelando in tal modo anche il rapporto di fiducia con le parti del contratto sociale. I dati personali pubblici vanno gestiti direttamente dallo Stato, al pari di altri beni fuori commercio, come quelli ambientati e molti di quelli culturali.

Ed il richiamo all'ambiente e all'arte non appare fuori luogo perché ci porta, in un dibattito sulla riservatezza da costo a risorsa, a riflessioni che sono state ampiamente svolte nel confrontarsi fra ragioni dell'ecologia e sviluppo sostenibile, fra difesa del patrimonio nazionale e corretta fruizione dello stesso.

Si tratta di problemi di difficile soluzione, ma sicuramente il dibattito sulla tutela dei dati personali assume dimensioni più vaste e implicazioni di *policy* di più ampio respiro.

**Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dei documenti del settore pubblico e al loro sfruttamento a fini commerciali (presentata dalla Commissione) Bruxelles, 5.6.2002 COM(2002) 207 definitivo 2002/0123 (COD).**

*Relazione*

I. MOTIVAZIONE DELLA PROPOSTA.

*Potenziale di informazioni del settore pubblico*<sup>1</sup>.

L'economia digitale basata sulla conoscenza rappresenta un potente motore per la crescita, la competitività e l'occupazione e migliora la qualità della vita dei cittadini: è uno dei messaggi principali del piano d'azione eEurope 2002 - Una società dell'informazione per tutti (COM(2000) 330 def.). La presente iniziativa relativa al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico rientra nel piano d'azione e contribuirà al conseguimento dei suoi obiettivi, in particolare nei campi dell'eGovernment e dei contenuti digitali.

Nell'esercizio delle attività di servizio pubblico il settore pubblico raccoglie, elabora e diffonde un'enorme mole d'informazioni: i ministeri e gli altri organismi del settore pubblico raccolgono informazioni di natura finanziaria e commerciale; le informazioni di natura giuridica e amministrativa sono dominio del settore pubblico; anche le informazioni di carattere geografico e turistico e quelle inerenti al traffico vengono spesso rilevate da enti pubblici a vari livelli amministrativi.

I cittadini e le imprese possono trarre grandi vantaggi dalla disponibilità di tali informazioni su Internet, ad esempio possono risulterne agevolate le loro relazioni con la pubblica amministrazione e può aumentare la loro partecipazione al processo democratico. Le informazioni del settore pubblico rivestono notevole importanza dal punto di vista civico e democratico e rappresentano una risorsa essenziale per l'attività economica e il buon funzionamento del mercato interno. È presumibile che una maggiore disponibilità di informazioni del settore pubblico permetta a gruppi più numerosi di cittadini e di imprese di utilizzare informazioni di migliore qualità e che ciò consenta loro di far valere maggiormente i propri diritti sul mercato interno.

Le informazioni del settore pubblico presentano inoltre un notevole potenziale economico. Le nuove tecnologie della società dell'informazione offrono ormai possibilità senza precedenti di aggregare dati provenienti da diverse fonti e creare così prodotti e servizi a valore aggiunto. Le informazioni del settore pubblico sono infatti un elemento essenziale di molti prodotti digitali d'informazione e potrebbero diventare un'importante materia prima per i nuovi servizi, in particolare per le applicazioni Internet senza filo<sup>2</sup>: si tratta di una risorsa importante, in grado di condizionare lo sviluppo del settore dei contenuti (il relativo mercato ha già raggiunto il valore di 433 miliardi di euro e dà lavoro a circa quattro milioni di europei). La produzione di contenuti ha permesso negli ultimi anni la rapida creazione di posti di lavoro e può continuare ad agire in questo senso. Il miglioramento delle

<sup>1</sup> Il principio ispiratore e la rilevanza economica della presente iniziativa sono illustrati dettagliatamente nella comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «eEurope 2002: un quadro normativo comunitario per la valorizzazione delle informazioni del settore pubblico», COM(2001)

607. Questa sezione presenta una breve panoramica delle principali considerazioni in essa contenute.

<sup>2</sup> Il 20 marzo 2001 la Commissione ha adottato una comunicazione intitolata «Introduzione delle comunicazioni mobili della terza generazione nell'Unione europea. Situazione attuale e approccio per il futuro», COM(2001) 141.

condizioni di sfruttamento delle informazioni del settore pubblico darà quindi impulso alle attività economiche e all'occupazione. Un uso migliore delle informazioni del settore pubblico offrirà poi altri vantaggi per i cittadini, in quanto consentirà di realizzare una serie di prodotti informativi a valore aggiunto che, da solo, il settore pubblico non è in grado di fornire.

#### *Un mercato europeo frammentato.*

Il processo di integrazione delle economie europee e lo sviluppo di applicazioni Internet senza filo comporteranno un incremento della domanda di prodotti e servizi d'informazione paneuropei (servizi mobili d'informazione turistica, servizi d'informazione commerciale europei ecc.). La realizzazione di prodotti di questo tipo sulla base delle informazioni messe a disposizione dal settore pubblico non è tuttavia un'impresa facile: le normative e le prassi in materia di riutilizzo delle informazioni sono alquanto differenti nei vari paesi o semplicemente poco chiare. Può succedere dunque che un'impresa che aggrega contenuti incontri difficoltà in un paese e che pertanto non riesca a sviluppare un prodotto veramente utilizzabile in tutta l'Unione europea. Questa situazione influisce senz'altro negativamente sullo sviluppo di un mercato settoriale europeo, poiché l'incertezza sulle condizioni di utilizzo delle informazioni impedisce alle imprese di avviare attività transnazionali di valorizzazione delle informazioni del settore pubblico. Rischiano di essere tagliate fuori soprattutto le PMI: ogni grave errore nella politica d'investimento può condizionarne la sopravvivenza. Basterebbe un complesso di regole minime comuni per creare condizioni di maggiore certezza e rendere più agevole la realizzazione di prodotti utilizzabili in tutta l'Unione facilitando inoltre il compito degli stessi enti pubblici che attualmente, di fronte a una richiesta di utilizzo delle informazioni, sono costretti a definire prassi ad hoc.

Le difficoltà connesse alla realizzazione di servizi d'informazione estesi oltre i confini nazionali non colpiscono soltanto chi produce tali servizi, bensì anche gli utenti. La disponibilità di servizi d'informazione affidabili riguardanti, ad esempio, le procedure amministrative, il traffico, gli investimenti o la situazione ambientale in più Stati membri rappresenta un prezioso strumento sia per le imprese che operano nel mercato interno, sia per i cittadini. Gli ostacoli allo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico possono perciò ripercuotersi negativamente sul mercato interno in generale.

#### *Scelta dello strumento giuridico.*

La presente direttiva garantirà l'applicazione delle stesse condizioni di base per il riutilizzo di informazioni del settore pubblico a tutti coloro che operano sul mercato europeo dell'informazione, maggiore trasparenza sulle condizioni di riutilizzo e l'eliminazione delle distorsioni ingiustificate del mercato. Sono più di una le ragioni che hanno indotto la Commissione a proporre una direttiva sullo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico come il modo più proporzionato per conseguire risultati in questo settore e a ritenere che il coordinamento tra gli Stati membri e/o il ricorso a una raccomandazione non siano sufficienti per riequilibrare la situazione, anche in considerazione della particolare valenza economica della questione. La direttiva qui proposta garantirà agli operatori del mercato la certezza del diritto e fisserà tempi massimi entro i quali modificare le normative, lasciando nel contempo agli Stati membri libertà di scelta circa le modalità per adeguarne le disposizioni alla realtà locale; consentirà di tenere debitamente conto dell'internazionalizzazione dei bisogni di informazione e della natura paneuropea di molti dei prodotti e servizi a contenuto informativo, evitando l'impostazione disorganica che verrebbe determinata da iniziative scoordinate dei diversi Stati membri.

In mancanza di un intervento, o con un intervento troppo circoscritto, si rischierebbe inoltre di constatare in un prossimo futuro il permanere di gravi ostacoli allo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico in tutta l'Unione europea e l'aumento del divario tra l'Europa e gli USA. L'esperienza maturata con l'applicazione

cazione degli orientamenti<sup>3</sup> pubblicati nel 1989 dai servizi della Commissione in tema di sfruttamento delle informazioni del settore pubblico mostra che un'impostazione non legislativa in questo settore non dà i risultati auspicati: tali orientamenti sono infatti rimasti per lo più lettera morta.

Per instaurare le condizioni di certezza necessarie all'intero settore per poter investire in nuovi prodotti e servizi non è di per sé sufficiente perseguire i singoli casi di violazione in base alle norme del trattato in materia di concorrenza, di non discriminazione e di libera circolazione dei servizi: tali norme costituiscono una soluzione solo parziale e potrebbero non risultare applicabili in situazioni diverse. Inoltre, rivolgersi ai giudici nazionali per verificare fino a che punto funzionino i rimedi apprestati dalla legge è una soluzione troppo dispendiosa per le imprese e che richiederebbe tempi lunghi. Le sentenze giudiziarie non risolverebbero peraltro il problema di base, vale a dire la difformità delle normative e prassi esistenti negli Stati membri.

La presente proposta di direttiva non avrà ripercussioni negative sulla possibilità per i cittadini di accedere ai documenti alla fonte; essa non modificherà le norme che disciplinano attualmente l'accesso ai documenti negli Stati membri e manterrà il livello di tutela dei dati personali previsto dalla normativa esistente.

## 2. SCELTA E GIUSTIFICAZIONE DELLA BASE GIURIDICA.

Come sottolineato in precedenza, le divergenze o la mancanza di chiarezza delle normative e/o delle prassi nazionali seguite dagli enti pubblici nuociono al buon funzionamento del mercato interno dei prodotti e dei servizi. L'assenza di condizioni minime di certezza e trasparenza circa il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico in Europa rappresenta un grave ostacolo alla realizzazione di prodotti e servizi transnazionali basati sulle informazioni del servizio pubblico e allo sviluppo di un vero mercato europeo delle informazioni.

In questo contesto la presente proposta mira a promuovere il conseguimento degli obiettivi del mercato interno definiti all'articolo 95 del trattato CE stabilendo misure di armonizzazione per l'instaurazione e il buon funzionamento del mercato interno. A tal fine possono essere adottati provvedimenti (regolamenti, decisioni, direttive o raccomandazioni) in base alla procedura di codecisione di cui all'articolo 251.

## 3. SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ.

La presente proposta di direttiva mira ad agevolare la realizzazione di servizi d'informazione europei sulla base delle informazioni del settore pubblico, a promuovere un uso efficace, oltre i confini nazionali, delle informazioni del settore pubblico da parte delle imprese private per ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto, a limitare le distorsioni della concorrenza sul mercato europeo e a evitare che i tempi diversi necessari nei vari Stati membri per il disbrigo delle richieste di riutilizzo di informazioni del settore pubblico determinino una situazione ancora più frammentata. Tali obiettivi, a motivo della portata e dell'impatto europei ad essi intrinseci, non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati membri e possono quindi essere conseguiti meglio a livello comunitario.

La direttiva si limita a introdurre il livello di armonizzazione minimo necessario per perseguire i suddetti obiettivi. Il motivo per il quale la direttiva è ritenuta lo strumento adeguato per affrontare le tematiche in oggetto è stato spiegato in precedenza: essa lascia un notevole margine di manovra alle autorità nazionali ma contribuisce nel contempo ad attenuare o a superare le principali difficoltà del settore fissando un insieme di principi basilari.

<sup>3</sup> Orientamenti per incrementare le sinergie tra il settore pubblico e quello priva-

to nel mercato delle informazioni, Lussemburgo, 1989.

La proposta, quindi, rispetta pienamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

#### 4. INCIDENZA DELL'ATTUAZIONE DELLA PROPOSTA.

##### *Un'incidenza positiva sul mercato dell'informazione.*

Il miglioramento delle opportunità di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico reso possibile dall'armonizzazione del quadro giuridico permetterà di ottenere maggiore certezza e trasparenza promuovendo in tal modo gli investimenti e le innovazioni sul mercato dell'informazione. A sua volta ciò potrà produrre crescita, un aumento della competitività del settore dei contenuti digitali e vantaggi per i consumatori.

Per rendersi conto del potenziale del comparto è sufficiente pensare al valore economico delle informazioni del settore pubblico nell'Unione europea: si tratta di un valore recentemente stimato in circa 68 miliardi di euro<sup>4</sup>, paragonabile a quello dei servizi giuridici e dell'industria tipografica. Un uso più efficace del potenziale economico delle informazioni del settore pubblico consentirà di aumentare l'attività e la creazione di posti di lavoro nel comparto dei contenuti digitali; molti dei nuovi posti di lavoro verranno creati nelle PMI.

Il mercato dei contenuti diffusi tramite telefonia mobile dovrebbe in futuro acquisire dimensioni notevoli. Uno studio recente<sup>5</sup> ha stimato che, nel 2006, il valore del mercato europeo di tali servizi sarà di circa 19 miliardi di euro. Sempre secondo tale studio, un aspetto essenziale per lo sviluppo di questo mercato emergente dei servizi può essere dato dalla creazione di applicazioni interessanti per le informazioni del settore pubblico e da applicazioni a valore aggiunto basate sulle informazioni del settore pubblico.

Le misure proposte miglioreranno quindi le opportunità offerte all'industria europea dei contenuti di utilizzare le informazioni del settore pubblico per realizzare prodotti informativi a valore aggiunto: ora l'industria europea deve dimostrare di saper sfruttare appieno queste opportunità.

##### *L'impatto di diversi sistemi di tariffazione.*

Negli ultimi anni numerosi studi hanno cercato di definire modelli relativi all'incidenza economica di strategie meno restrittive sulle informazioni e di valutare tale incidenza. Il dibattito si è concentrato principalmente sul tema della tariffazione, contrapponendo il modello dei costi ridotti seguito negli Stati Uniti (in cui i corrispettivi richiesti per il riutilizzo delle informazioni del governo federale non superano i costi marginali di riproduzione e diffusione) con i modelli di recupero dei costi seguiti in Europa. Dalla maggior parte delle analisi (che si basano sulla modellizzazione economica e/o su un'impostazione empirica settoriale) emerge che i modelli caratterizzati da tariffe contenute offrono i maggiori vantaggi per la società nel suo insieme<sup>6</sup>. In base a un esame dettagliato di varie banche dati sfruttate da enti pubblici, i corrispettivi che si limitano a coprire i costi margi-

<sup>4</sup> *Commercial exploitation of Europés public sector information*, Pira International, settembre 2000.

<sup>5</sup> *Digital Content for Global Mobile Services*, Andersen, 2002.

<sup>6</sup> Cfr. ad esempio le relazioni *Waarvaarteffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden*, realizzata nel 2001 da Berenschot e dal Nederlands Economisch Instituut per il ministero dell'Interno dei Paesi Bassi, e *Commercial exploitation of Europés public sector information*, realiz-

zata da Pira International nel settembre 2000 per la Commissione europea, la ricerca nel settore dell'informazione geografica riportata in *The dissemination of spatial data: a North American-European comparative study on the impact of government information policy* di X.R. Lopez, Ablex Publishing Corporation 1998, o ancora lo studio *Economische effecten van laagdrempelige beschikbaarstelling van overheidsinformatie*, elaborato nel 2000 per Ravi Bedrijvenplatform (membro privato del Comitato olandese per i dati geografici).

nali di riproduzione e diffusione producono di gran lunga il maggiore impatto economico e i maggiori « effetti di benessere »<sup>7</sup>; in particolare, tale modello di tariffazione risulta vantaggioso per le PMI e per le aziende in fase di avvio. Un ulteriore vantaggio rispetto ai modelli di recupero dei costi consiste nel fatto che esso mette le informazioni del settore pubblico a disposizione dei cittadini. Uno studio ha esaminato in modo particolare gli effetti potenziali sul gettito fiscale, arrivando alla conclusione che l'aumento dell'attività economica risultante da licenze meno costose per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico ha nell'insieme un effetto positivo per le finanze statali<sup>8</sup>. Un'analisi condotta dal ministero del Tesoro britannico<sup>9</sup> nell'ambito di un documento che passa in rassegna le spese realizzate nel 2000 invita alla prudenza, riconoscendo tuttavia l'esigenza di « includere una struttura di incentivi affinché i servizi, in modo particolare i *Trading funds* [dipartimenti amministrativi con una certa autonomia finanziaria, *N.d.T.*], non optino per la produzione di piccole quantità [di informazioni] a prezzi elevati, che essi sono comunque in grado di coprire imponendo un prezzo elevato agli acquirenti. La semplice inerzia e il desiderio di evitare difficoltà possono costituire i principali ostacoli all'estensione dell'utilizzo delle informazioni di cui dispone il governo, e nel contempo la copertura dei costi è garantita. ». Le considerazioni contenute nella *Spending Review* hanno indotto il governo britannico a mettere gratuitamente a disposizione dei riutilizzatori una serie di informazioni essenziali.

La presente proposta tiene conto del fatto che alcuni enti pubblici contano sugli introiti derivanti dalla vendita delle risorse d'informazione in loro possesso per finanziare parte delle proprie attività: essa non impone di cambiare radicalmente le politiche di tariffazione. Pur invitando gli Stati membri a incoraggiare gli enti pubblici ad adottare, ove possibile, un sistema di tariffazione basato sul recupero dei costi marginali di riproduzione e diffusione, essa lascia libertà di scelta agli Stati membri e agli enti pubblici. La proposta consente agli enti pubblici di recuperare interamente i costi di produzione e di altro tipo connessi alla realizzazione dei documenti e ammette inoltre la possibilità di un congruo utile sul capitale investito; l'unica restrizione consiste in un limite massimo nei casi in cui gli enti pubblici realizzino profitti eccessivi grazie alle proprie risorse di informazione.

La revisione del presente strumento, prevista tre anni dopo la sua entrata in vigore, esaminerà in particolare l'efficacia complessiva della direttiva ai fini di una maggiore disponibilità di informazioni del settore pubblico da riutilizzare e le sue conseguenze per le entrate statali.

#### *Impatto della trasparenza e di pari condizioni di mercato.*

La tariffazione è soltanto uno degli aspetti affrontati nella presente proposta. È probabile che una maggiore trasparenza e condizioni di mercato eque incidano notevolmente sulle possibilità di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico<sup>10</sup>: le misure previste miglioreranno in tutta l'Unione europea i servizi d'informazione e le attività economiche basate sulle informazioni del settore pubblico senza ridurre

<sup>7</sup> *Welvaarteffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden*, relazione realizzata nel 2001 da Berenschot e dal Nederlands Economisch Instituut per il ministero dell'Interno dei Paesi Bassi.

<sup>8</sup> Basandosi su una proiezione prudente circa l'evoluzione del mercato che verrebbe determinata dalla diminuzione degli introiti legati alle licenze per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, lo studio indica che l'aumento del gettito fiscale ottenuto grazie a una politica delle licenze meno restrittiva sarebbe su-

periore alla perdita degli introiti derivanti dalle licenze. In ultima analisi, il problema della perdita degli introiti non sussiste. *Commercial exploitation of Europés public sector information*, Pira International, settembre 2000.

<sup>9</sup> Appendice a *HM Treasury Spending Review 2000*.

<sup>10</sup> Si vedano a tale proposito le conclusioni e le raccomandazioni dello studio *Commercial exploitation of Europés public sector information*, Pira International, settembre 2000.

gli introiti degli enti pubblici interessati. Sebbene sia difficile quantificare gli effetti della trasparenza, la chiarezza e la coerenza sono considerate condizioni essenziali per lo sviluppo dei mercati<sup>11</sup>. Lo stesso dicasi per la limitazione dei comportamenti di tipo monopolistico: la teoria e la pratica economica indicano che tali comportamenti possono incidere in maniera molto negativa sullo sviluppo del mercato dell'informazione.

#### *Onere pratico per gli enti pubblici.*

La presente direttiva contiene disposizioni che possono comportare un impegno maggiore per gli enti pubblici interessati; tali disposizioni, tuttavia, non vanno al di là di quella che può essere considerata buona pratica amministrativa.

L'impostazione generale della presente proposta di direttiva mira a ridurre al minimo l'onere supplementare per gli enti pubblici: i documenti possono essere messi a disposizione nei formati preesistenti e non vi è obbligo di creare nuovi documenti o di trasferirli su un supporto diverso. L'applicazione delle misure proposte dovrebbe quindi avere un'incidenza minima sulle risorse operative delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri.

#### 5. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE.

La proposta di direttiva scaturisce, tra l'altro, da un'analisi delle reazioni a « L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa — Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione » (COM(1998) 585), adottato dalla Commissione il 20 gennaio 1999<sup>12</sup> e dalle consultazioni successive alla pubblicazione del Libro verde.

È stata inoltre avviata una consultazione *online* per raccogliere le osservazioni e le reazioni delle parti interessate sui contenuti di un eventuale strumento legislativo. Al 21 febbraio 2002, ultima data utile per partecipare alla consultazione, 77 organizzazioni avevano presentato le proprie osservazioni. Le reazioni dei riutilizzatori (industria) sono state molto positive: in linea con osservazioni presentate in precedenza, essi hanno chiaramente sottolineato che una direttiva sarebbe lo strumento adatto per affrontare i problemi del settore. I detentori dei dati hanno espresso alcune preoccupazioni riguardo alla proposta, in particolare per quanto concerne l'aspetto della tariffazione, ma si sono in buona parte dichiarati concordi sulla possibilità e l'esigenza di migliorare le condizioni di riutilizzo delle informazioni in tutta l'Europa.

#### 6. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLA PROPOSTA.

La proposta di direttiva interviene sulla scia delle linee direttrici essenziali indicate dalla Commissione nella sua comunicazione del 23 ottobre 2001 (COM(2001) 607) circa il campo di applicazione, il principio direttore, l'equità delle transazioni e una serie di aspetti pratici.

#### *Oggetto e ambito di applicazione (articolo 1).*

La direttiva si applicherà ai documenti generalmente accessibili e non appartenenti a una delle categorie per le quali la presente proposta prevede un'eccezione specifica.

<sup>11</sup> *Welvaartseffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden*, relazione realizzata nel 2001 da Berenschot e dal Nederlands Economisch Instituut per il ministero dell'Interno dei Paesi Bassi.

<sup>12</sup> Le reazioni al Libro verde e la loro presentazione analitica sono consultabili sul seguente sito web: <http://www.cordis.lu/econtent/psi/>

*Attività che non rientrano nel servizio pubblico.*

In riferimento alle informazioni del settore pubblico, gli enti pubblici possono utilizzare gli stessi documenti in attività di servizio pubblico e in attività commerciali che esulano dall'ambito di tale servizio: le attività appartenenti a questa seconda categoria consistono nel fornire un valore aggiunto a informazioni raccolte per clienti specifici o sviluppare prodotti a valore aggiunto destinati a un ampio mercato a partire dai dati originali rilevati nell'esercizio dei compiti di servizio pubblico. Un esempio di tali attività commerciali è costituito dalle ricerche di mercato che si basano su informazioni statistiche o da previsioni del tempo « su misura » basate su informazioni meteorologiche. Mentre le informazioni di base raccolte grazie al denaro pubblico e nell'ambito dei compiti di servizio pubblico dovrebbero poter essere riutilizzate, tale considerazione non vale per i prodotti e i servizi d'informazione di natura commerciale ricavati dalle informazioni di base. È tuttavia necessario stabilire alcuni meccanismi di salvaguardia al fine di garantire condizioni di equità agli enti pubblici e ai terzi che si trovino a offrire prodotti e servizi a contenuto informativo ricavati dagli stessi dati: più precisamente, le tariffe e le altre condizioni per l'uso di informazioni pubbliche nell'ambito di tali attività commerciali dovrebbero essere identiche a quelle applicate ai terzi che richiedono le medesime informazioni (v. articolo 7). L'ambito dei compiti di servizio pubblico di un ente pubblico viene spesso definito dalla legge o da altre norme vincolanti negli Stati membri; in assenza di tali norme, tale ambito dovrebbe essere definito in conformità delle comuni prassi amministrative dello Stato membro in questione. La presente direttiva non cerca di armonizzare la portata dei compiti di servizio pubblico stabiliti dagli Stati membri.

*Diritti di proprietà intellettuale<sup>13</sup>.*

Le misure proposte non incidono sugli eventuali diritti di proprietà intellettuale di terzi sulle informazioni in possesso degli enti pubblici. Accade spesso che i prodotti e i servizi d'informazione siano sviluppati dal settore pubblico in collaborazione con partner privati o che siano i dipendenti degli enti pubblici a detenere i diritti di proprietà intellettuale: in casi di questo tipo i diritti di terzi non vengono messi a repentaglio dalla proposta.

La proposta incide tuttavia sulle modalità di esercizio dei diritti di proprietà intellettuale da parte degli enti pubblici. Mentre il quadro giuridico generale in cui i diritti di proprietà intellettuale sono esercitati e gestiti è definito, a livello europeo, dalla direttiva 2001/29/CE<sup>14</sup> sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione e dalla direttiva 96/9/CE<sup>15</sup> relativa alla tutela giuridica delle banche di dati, la presente proposta stabilisce limiti ragionevoli all'esercizio dei diritti di proprietà intellettuale da parte degli enti pubblici. La proposta lascia impregiudicate l'esistenza o la titolarità di diritti di proprietà intellettuale da parte di enti pubblici. Essa non elimina le attuali forme di protezione dei diritti di proprietà intellettuale, ad esempio gli strumenti giuridici di tutela contro il riutilizzo non autorizzato di informazioni, e lascia impregiudicata la possibilità di stabilire condizioni per il riutilizzo e di istituire quindi una licenza per escludere le forme di utilizzo inopportune.

<sup>13</sup> Per evitare equivoci, con i termini « diritti di proprietà intellettuale » si indicano esclusivamente il diritto d'autore e i diritti connessi (comprese le forme di protezione sui generis). Non sono compresi i diritti di proprietà industriale.

<sup>14</sup> Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2001, sull'armonizzazione di taluni

aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione, *GU L* 167 del 22.6.2001, pagg. 10-19.

<sup>15</sup> Direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 1996, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati, *GU L* 77 del 27.3.1996, pagg. 20-28.

Gli obblighi disposti dalla presente direttiva si applicano soltanto nella misura in cui siano compatibili con le disposizioni degli accordi internazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche e l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

#### *Protezione dei dati.*

La proposta di direttiva fa comunque salva l'applicazione della vigente normativa in materia di protezione dei dati. Se, per motivi di tutela dei dati, una determinata informazione non è generalmente accessibile, questa non potrà di conseguenza essere sfruttata sul piano commerciale. Ciò vale anche per i casi in cui la consultazione di dati personali in possesso di enti pubblici sia subordinata a determinate condizioni (ad esempio la necessità di dimostrare un interesse legittimo per motivi riconducibili alla protezione dei dati, l'accesso limitato a determinate parti dell'informazione, ecc.).

#### *Emittenti di servizio pubblico, enti culturali e istituti d'istruzione.*

Le emittenti di servizio pubblico sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione della presente direttiva allo scopo di fugare ogni dubbio, ai fini della direttiva medesima, sulla loro natura di «enti pubblici» o meno. Tale esclusione rispecchia il particolare status riconosciuto loro dal protocollo annesso al trattato di Amsterdam.

Più in generale, per un complesso di considerazioni, meritano un trattamento a parte alcuni enti pubblici operanti nei settori dell'istruzione e della cultura. Per loro l'applicazione della direttiva potrebbe comportare oneri amministrativi relativamente pesanti rispetto ai vantaggi che potrebbero ricavarne; e comunque gran parte delle informazioni in loro possesso esulerebbe dall'ambito di applicazione della direttiva per quanto attiene ai diritti d'autore di terzi. Infine, tali enti godono di uno status particolare in seno alla società in quanto svolgono una funzione di vettori di cultura e di conoscenza.

#### *Definizioni (articolo 2).*

La definizione che figura nelle direttive sugli appalti pubblici ha costituito il punto di partenza per definire gli «enti pubblici». Essa abbraccia gli enti a finanziamento pubblico e quelli soggetti a controllo pubblico, escludendo tuttavia le aziende statali.

La definizione di «documento» data dalla proposta di direttiva — qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) — è ampia e rispecchia le esigenze della società dell'informazione. Include infatti tutti i tipi di contenuto, dal materiale audiovisivo alle banche dati, siano esse in formato elettronico o meno; nell'era di Internet sarebbe fonte di problemi operare una distinzione tra il verbale di una conferenza governativa e il *webcast* della medesima conferenza. Una definizione simile è utilizzata anche nel regolamento sull'accesso ai documenti delle istituzioni adottato nel 2001<sup>16</sup>.

#### *«Documenti generalmente accessibili».*

Le misure intese a facilitare il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico in tutta l'Unione europea si basano sulle norme di accesso attualmente applicate negli Stati membri, alle quali non apportano modifiche. La proposta di direttiva non si applicherà pertanto ai documenti riguardanti la sicurezza pubblica, la difesa,

<sup>16</sup> Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, *GU* L 145 del 31.5.2001.

la sicurezza dello Stato e le attività di quest'ultimo nell'ambito di procedimenti giudiziari, sempreché i documenti in questione non siano oggetto di regimi speciali; non si applicherà neppure ai documenti o parti di documenti contenenti informazioni sensibili sotto il profilo commerciale (ad esempio i segreti commerciali), sempreché disciplinati dai regimi nazionali di accesso alle informazioni.

I documenti utilizzati da enti pubblici per i propri prodotti o servizi a contenuto informativo sono considerati generalmente accessibili: le informazioni che essi contengono non possono essere escluse dall'ambito di applicazione della presente proposta per il semplice fatto di essere commercializzate da un ente pubblico.

*Principio generale (articolo 3).*

L'articolo 3 dispone l'applicazione delle condizioni di cui ai capi II e III qualora gli enti pubblici permettano il riutilizzo di documenti in loro possesso. Esso non impone agli enti pubblici di permettere il riutilizzo di documenti specifici, ma gli Stati membri sono invitati a incoraggiare gli enti pubblici a permettere il riutilizzo dei documenti in loro possesso.

*Disponibilità (articolo 4).*

Lo scopo di questo articolo è quello di dare ai richiedenti la possibilità di richiedere i documenti in qualsiasi formato o lingua disponibile (ad esempio in diversi formati elettronici): ciò può rappresentare un notevole aiuto per i richiedenti ai fini dell'elaborazione dei documenti. La preferenza è data alla trasmissione dei documenti per via elettronica, ma non viene esclusa la loro trasmissione in versione cartacea in quanto molti dei documenti sono ancora su supporto cartaceo e non tutti dispongono degli strumenti della società dell'informazione o sono in grado di utilizzarli. Per evitare un onere eccessivo per gli enti pubblici, l'articolo non impone loro l'obbligo di creare documenti, di trasferirli su un supporto diverso o di tradurli in un'altra lingua. Può sussistere la necessità di adeguare un documento soltanto se parte di esso non è generalmente accessibile (in tal caso può risultare necessario separare la parte non accessibile dal resto del documento per permettere il riutilizzo delle parti generalmente accessibili).

*Tempi e prescrizioni nel caso in cui la richiesta abbia esito negativo (articolo 5).*

L'articolo riguarda i casi nei quali è richiesta un'autorizzazione per il riutilizzo dei documenti. Spesso tale autorizzazione non è necessaria: è sufficiente allora ricavare le informazioni dalla rete e riutilizzarle.

Per tenere conto delle differenze che sussistono tra i regimi nazionali di accesso alle informazioni, viene proposto un meccanismo che allinea i tempi di risposta alle richieste di riutilizzo delle informazioni ai tempi necessari per l'accesso alle informazioni.

*Principi di tariffazione (articolo 6).*

Il controllo delle informazioni di un determinato settore conferisce agli enti pubblici un potenziale potere di mercato. Così come le imprese in posizione dominante non possono abusare del proprio potere di mercato, gli enti pubblici non dovrebbero fissare arbitrariamente i prezzi e chiedere corrispettivi in denaro eccessivi per informazioni prodotte nell'ambito delle attività di servizio pubblico e grazie al denaro dei contribuenti. Gli enti pubblici hanno tuttavia la facoltà di recuperare le somme investite per produrre le informazioni. I principi di tariffazione contenuti nella presente proposta di direttiva si basano perciò sul recupero dei costi: quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, il totale delle entrate provenienti dalle autorizzazioni alla consultazione o al riutilizzo dei documenti non dovrebbe superare i costi di produzione, riproduzione e diffusione cui si aggiunge un congruo margine di profitto. In caso di controversia, l'onere di dimostrare che l'entità delle tariffe è determinata dai costi ricade sull'ente pubblico, a meno che il sistema contabile sia talmente trasparente da permettere al potenziale riutilizzatore di verificare il rispetto di tale principio.

Naturalmente ciò non impedisce all'ente pubblico di praticare tariffe inferiori per il riutilizzo dei documenti o di cedere le informazioni gratuitamente.

*Non discriminazione (articolo 7).*

Per garantire condizioni di equità, il prezzo e le altre condizioni poste per il riutilizzo delle informazioni a fini commerciali non devono comportare discriminazioni. Analogamente, non vi devono essere discriminazioni fra organizzazioni dalle caratteristiche analoghe che riutilizzino le informazioni a fini non commerciali.

Alcuni enti pubblici affiancano alle attività di servizio pubblico attività di natura commerciale: le tariffe e le altre condizioni per l'uso di informazioni pubbliche nell'ambito di dette attività commerciali devono essere identiche a quelle applicate ai terzi che richiedono tali informazioni; in caso contrario, l'ente pubblico rischia di abusare della propria posizione privilegiata per ottenere un vantaggio competitivo sugli altri operatori presenti sul mercato.

*Trasparenza (articolo 8).*

Questo articolo impone trasparenza circa le condizioni di riutilizzo (mutamento delle condizioni e altri aspetti). È presumibile che l'ente interessato provveda a diffondere via Internet le condizioni di riutilizzo, in particolare se i documenti in questione sono a loro volta diffusi via Internet. Tale livello di trasparenza permette di verificare l'applicazione di regole prestabilite e obiettive, che non rischino di essere in contrasto con i principi basilari della politica di concorrenza, instaurando in tal modo condizioni di maggiore prevedibilità per le decisioni d'investimento e per le attività di pianificazione di coloro che riutilizzano le informazioni.

*Agevolazione del riutilizzo (articolo 9).*

Gli Stati membri sono tenuti a fare in modo che i contratti di licenza standard per lo sfruttamento commerciale delle informazioni del settore pubblico siano disponibili e possano essere elaborati *online*; questo non significa tuttavia che vi sarà un modello europeo di licenza standard *online*. Spetta agli Stati membri decidere il livello amministrativo adeguato per istituire tali licenze standard. In pratica, ogni ente pubblico che subordina l'uso delle informazioni al possesso di una licenza potrebbe definire una propria licenza *online*, anche se un certo livello di standardizzazione agevolerebbe il riutilizzo delle informazioni da parte degli operatori che hanno come interlocutori diversi enti pubblici.

*Equità delle transazioni (articolo 10).*

L'articolo 10 limita la possibilità, per gli enti pubblici, di concludere accordi di esclusiva per lo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico laddove tali accordi siano ingiustificatamente lesivi della concorrenza o di ostacolo al riutilizzo delle informazioni a fini commerciali. Anzi, proprio in quanto un accordo di esclusiva può comportare, da parte dell'impresa che ne beneficia, un abuso di posizione dominante e quindi una violazione delle norme del trattato CE in materia di concorrenza (articolo 82 in combinato disposto con l'articolo 86), la presente direttiva rispecchia l'obbligo posto dal trattato di eliminare tutti gli accordi di esclusiva ingiustificati.

In determinati casi, tuttavia, la conclusione di contratti di esclusiva può essere giustificata (articolo 10, paragrafo 2). Per stabilire se in una data situazione siano ammessi accordi di esclusiva, che non costituirebbero perciò una ingiustificata restrizione della concorrenza, occorre procedere a una valutazione specifica in conformità dell'articolo 86 del trattato.

*Istituzioni CE.*

Le norme di riutilizzo delle fonti d'informazione saranno osservate non solo dagli Stati membri, destinatari della presente direttiva, ma anche dalle istituzioni comunitarie. In questi ultimi anni l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali ed Eurostat, tra i principali detentori delle informazioni in seno alle istituzioni, hanno già compiuto notevoli sforzi per definire una politica trasparente e non discriminatoria di riutilizzo delle proprie risorse d'informazione: essi si atterranno alle disposizioni contenute in questo provvedimento.

Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dei documenti del settore pubblico e al loro sfruttamento a fini commerciali.

Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 95, vista la proposta della Commissione<sup>1</sup>, visto il parere del Comitato economico e sociale<sup>2</sup>, visto il parere del Comitato delle regioni<sup>3</sup>, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato<sup>4</sup>, considerando quanto segue:

(1) Il trattato prevede l'instaurazione di un mercato interno e l'istituzione di un regime inteso a garantire l'assenza di distorsioni della concorrenza sul mercato interno. L'armonizzazione delle normative e delle prassi seguite negli Stati membri in relazione allo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico contribuisce al conseguimento di tali obiettivi.

(2) L'evoluzione verso la società dell'informazione e della conoscenza dovrebbe incidere sulla vita di ogni cittadino della Comunità rinnovando, tra l'altro, le condizioni di accesso alle conoscenze e le modalità di acquisizione del sapere.

(3) In tale evoluzione i contenuti digitali svolgono un ruolo di primo piano. La produzione di contenuti ha comportato negli ultimi anni la rapida creazione di posti di lavoro e continua ad agire in questo senso. Nella maggior parte dei casi, i posti di lavoro vengono creati nel contesto di piccole imprese emergenti.

(4) Il settore pubblico raccoglie, confronta e diffonde informazioni in molti settori di attività, ad esempio informazioni di tipo geografico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione.

(5) Uno degli obiettivi principali della realizzazione del mercato interno è la creazione di condizioni propizie allo sviluppo di servizi su scala comunitaria. Le informazioni del settore pubblico sono un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali; esse diventeranno una risorsa ancora più importante con lo sviluppo dei servizi di contenuti via comunicazioni mobili. In tale contesto sarà fondamentale anche un'ampia copertura geografica, estesa al di là dei confini nazionali.

(6) Le normative e le prassi seguite negli Stati membri in relazione allo sfruttamento delle risorse di informazione del settore pubblico sono caratterizzate da notevoli differenze, costituenti delle barriere che impediscono a questa risorsa essenziale di esprimere appieno il proprio potenziale economico. È opportuno quindi avviare un livello minimo di armonizzazione delle normative e delle prassi nazionali relative al riutilizzo e allo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico a fini commerciali nei casi in cui la mancanza di chiarezza o le differenze tra dette normative e prassi nazionali ostacolano il buon funzionamento del mercato interno e l'adeguato sviluppo della società dell'informazione nella Comunità.

(7) In assenza di un'armonizzazione minima a livello comunitario, inoltre, l'attività legislativa nazionale, già avviata in vari Stati membri in risposta alle sfide tecnologiche, potrebbe determinare soluzioni normative ancora più discordanti. Con l'ulteriore sviluppo della società dell'informazione, che ha già prodotto un notevole incremento dello sfruttamento delle informazioni oltre i confini nazionali, si accentueranno le conseguenze di tali differenze e le incertezze sul piano legislativo.

<sup>1</sup> GUC ...

<sup>2</sup> GUC ...

<sup>3</sup> GUC ...

<sup>4</sup> GUC ...

(8) Affinché il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, le modalità di tale riutilizzo devono essere soggette a una disciplina generale.

(9) La presente direttiva deve applicarsi ai documenti degli enti pubblici che sono generalmente accessibili. Ove gli enti pubblici permettano il riutilizzo di tali documenti, questi devono poter essere riutilizzati a fini commerciali e non commerciali a determinate condizioni. Gli enti pubblici devono essere esortati a rendere disponibili per riutilizzazione tutti i documenti generalmente accessibili in loro possesso.

(10) L'eterogeneità dei formati utilizzati dagli enti pubblici può ingenerare oneri rilevanti per le organizzazioni private che desiderino riutilizzare informazioni desunte da varie fonti. È opportuno ridurre la necessità di digitalizzare documenti cartacei oppure di manipolare documenti elettronici per renderli compatibili fra loro, imponendo agli enti pubblici di mettere a disposizione i documenti in tutti i formati preesistenti.

(11) Per non impedire la creazione di nuovi prodotti e servizi di informazioni aggregate, i tempi di risposta alle richieste di riutilizzo delle risorse informative dovrebbero essere ragionevoli e limitati al tempo necessario per rispondere alle richieste di accesso a un dato documento. Tempi di attesa eccessivi tra una richiesta di utilizzo di documenti e la decisione al riguardo possono ostacolare la costituzione di raccolte di dati estese all'intera Comunità, in quanto il ritmo di raccolta delle informazioni verrà dettato dal paese più lento.

(12) Quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, il totale delle entrate provenienti dalle autorizzazioni alla consultazione o al riutilizzo dei documenti non deve superare i costi di produzione, riproduzione e diffusione cui si aggiunge un ragionevole margine di profitto. L'attività di produzione comprende la raccolta e il confronto delle informazioni e la diffusione può comprendere l'assistenza agli utilizzatori. Il recupero dei costi, cui si aggiunge un ragionevole margine di profitto, costituisce il limite massimo del prezzo, che non deve essere eccessivo. Gli enti pubblici devono avere la possibilità di praticare prezzi inferiori o di cedere le informazioni gratuitamente e gli Stati membri devono incoraggiare gli enti pubblici a rendere disponibili i documenti dietro versamento di un corrispettivo non superiore ai costi marginali di riproduzione e diffusione.

(13) Il prezzo e le altre condizioni poste per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico non devono comportare discriminazioni. Ciò vale anche per le attività commerciali degli enti pubblici che esulano dai compiti di servizio pubblico: le attività commerciali degli enti pubblici e quelle degli altri operatori presenti sul mercato devono essere soggette alle medesime condizioni di utilizzo dei dati. In particolare, le tariffe e le altre condizioni per l'uso di informazioni pubbliche come base per attività di natura commerciale devono essere identiche a quelle applicate ai terzi che richiedono tali informazioni.

(14) Affinché possa svilupparsi un mercato delle informazioni esteso all'intera Comunità è indispensabile far sì che le condizioni di riutilizzo delle informazioni del servizio pubblico siano chiare e accessibili a tutti. Tutte le condizioni poste per il riutilizzo delle informazioni devono pertanto essere presentate chiaramente ai potenziali riutilizzatori.

(15) In tale contesto può rivelarsi importante anche la disponibilità *online* di contratti di licenza standard. Ogniqualvolta gli enti pubblici detengano diritti di proprietà intellettuale e/o chiedano un corrispettivo in denaro per l'utilizzo dei documenti, dovrebbero essere disponibili contratti di licenza standard per agevolare le transazioni ed aumentarne la trasparenza.

(16) Gli enti pubblici dovrebbero evitare il rischio di entrare in conflitto con i principi basilari della politica di concorrenza; essi non dovrebbero adottare una linea di condotta che possa configurare un abuso di posizione dominante. L'esistenza di accordi di esclusiva tra enti pubblici e partner privati per lo sfruttamento dei documenti può provocare notevoli distorsioni del mercato. In molti casi tali accordi sono conclusi su base nazionale, impedendo così ad altri operatori comunitari di inserirsi sul mercato e di riutilizzare le informazioni. In alcuni casi, tuttavia

può essere necessario concedere un diritto esclusivo di riutilizzare determinate risorse informative del settore pubblico, al fine di garantire un servizio di interesse economico generale. Ciò può avvenire quando, in assenza di tale diritto esclusivo, non vi siano editori privati disposti a pubblicare le informazioni in questione.

(17) Il riutilizzo delle risorse d'informazione del settore pubblico deve essere pienamente compatibile con gli obblighi specifici imposti alle autorità pubbliche in materia di trattamento dei dati personali dalla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 ottobre 1995 relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati<sup>5</sup>. In particolare, i dati personali rilevati dagli enti pubblici non devono essere utilizzati a fini incompatibili con le finalità originarie, esplicite e legittime per le quali i dati medesimi sono stati raccolti. Il riutilizzo a fini commerciali di dati personali o di documenti contenenti dati personali può non essere compatibile, in linea generale, con le suddette finalità originarie, in particolare nei casi in cui la raccolta di dati personali da parte delle autorità pubbliche sia obbligatoria e gli interessati non possano rifiutare il trattamento dei propri dati.

(18) La presente direttiva non incide sui diritti di proprietà intellettuale di terzi; essa lascia impregiudicate l'esistenza o la titolarità di diritti di proprietà intellettuale da parte degli enti pubblici e non limita in alcun modo l'esercizio dei diritti al di là di quanto da essa stabilito. Gli obblighi di cui alla presente direttiva si applicano soltanto nella misura in cui siano compatibili con le disposizioni degli accordi internazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche e l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio<sup>6</sup>. Gli enti pubblici devono comunque esercitare i propri diritti di proprietà intellettuale in maniera tale da agevolare il riutilizzo delle informazioni.

(19) Gli obiettivi dell'azione prevista consistono nell'agevolare la creazione di prodotti e servizi a contenuto informativo, basati su informazioni del servizio pubblico, estesi all'intera Comunità, nel promuovere un effettivo uso, oltre i confini nazionali, delle informazioni del settore pubblico da parte delle imprese private, al fine di ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto, nel limitare le distorsioni della concorrenza sul mercato comunitario e nell'evitare che i tempi diversi necessari nei vari Stati membri per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico comportino un aumento delle disparità. Alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del trattato detti obiettivi non possono essere adeguatamente realizzati dagli Stati membri e dunque, in ragione della portata e dell'impatto comunitario intrinseci dell'azione proposta, possono essere realizzati meglio a livello comunitario. La presente direttiva non va al di là di quanto necessario per conseguire tali obiettivi,

Hanno adottato la presente direttiva:

### *Capo I*

#### *Disposizioni generali*

##### *Articolo 1*

#### *Oggetto e ambito di applicazione*

1. La presente direttiva detta un complesso di norme minime in materia di utilizzazione, a fini commerciali e non commerciali, da parte di qualsiasi cittadino dell'Unione e di qualsiasi persona fisica o giuridica residente o avente la sede sociale in uno Stato membro, dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici degli Stati membri che sono generalmente accessibili.

<sup>5</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>6</sup> GU L 336 del 23.12.1994, pag. 214.

2. La presente direttiva non si applica:

a) ai documenti la cui fornitura esula dall'ambito dei compiti di servizio pubblico degli enti pubblici in questione, definiti dalla legge o da altre norme vincolanti nello Stato membro o, in assenza di tali norme, dalle comuni prassi amministrative dello Stato membro interessato;

b) ai documenti o parti di documenti su cui terzi detengono diritti di proprietà intellettuale;

c) ai documenti contenenti dati personali, a meno che il riutilizzo di tali dati sia ammesso dalla normativa comunitaria e dalle misure nazionali in materia di trattamento dei dati personali e di tutela della privacy;

d) ai documenti in possesso delle emittenti di servizio pubblico e delle società da esse controllate e da altri organismi o loro società controllate per l'adempimento di un compito di radiodiffusione di servizio pubblico;

e) ai documenti in possesso di istituti d'istruzione e di ricerca quali scuole, università, enti di ricerca, archivi e biblioteche;

f) ai documenti in possesso di enti culturali quali musei, biblioteche, archivi, orchestre, teatri lirici, compagnie di ballo e teatri.

3. Gli obblighi disposti dalla presente direttiva si applicano soltanto nella misura in cui siano compatibili con le disposizioni degli accordi internazionali sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale, in particolare la Convenzione di Berna per la protezione delle opere letterarie e artistiche e l'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio.

## Articolo 2

### Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

1. «ente pubblico», le autorità statali, regionali o locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni formate da una o più di tali autorità oppure da uno o più di tali organismi di diritto pubblico.

2. «Organismo di diritto pubblico», qualsiasi organismo

a) istituito per soddisfare specificatamente bisogni d'interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale,

b) dotato di personalità giuridica e

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

3. «Documento»,

a) qualsiasi contenuto informativo, a prescindere dal suo supporto (testo su supporto cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva);

b) qualsiasi parte di tale contenuto.

4. «Documento generalmente accessibile», qualsiasi documento in relazione al quale la normativa dello Stato membro sull'accesso ai documenti prevede un diritto di accesso e qualsiasi documento utilizzato dagli enti pubblici come base per prodotti o servizi a contenuto informativo immessi in commercio.

5. «Riutilizzo», l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali.

6. «Dati personali», i dati quali definiti all'articolo 2, lettera a) della direttiva 95/46/CE.

## Articolo 3

### Principio generale

Ove gli enti pubblici permettano il riutilizzo di documenti generalmente accessibili, questi possono essere riutilizzati a fini commerciali e non commerciali alle condizioni indicate nei capi II e III.

*Capo II**Condizioni di riutilizzo**Articolo 4**Disponibilità*

1. Gli enti pubblici mettono a disposizione i propri documenti in qualsiasi lingua e formato preesistente, ove possibile e opportuno per via elettronica. Ciò non comporta, per gli enti pubblici, l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne per soddisfare la richiesta.

2. Non può essere fatto obbligo agli enti pubblici di continuare a produrre un certo tipo di documento per permetterne il riutilizzo da parte di un'organizzazione privata.

*Articolo 5**Tempi e prescrizioni in caso di decisione negativa*

1. Gli enti pubblici esaminano le richieste di riutilizzo e mettono i documenti a disposizione del richiedente, ove possibile e opportuno per via elettronica, entro un lasso di tempo ragionevole non superiore a quello previsto per il disbrigo delle richieste di accesso ai documenti.

2. Laddove non siano stati fissati limiti di tempo, gli enti pubblici esaminano la richiesta e consegnano i documenti al richiedente non più di tre settimane dopo aver ricevuto la richiesta.

3. In caso di decisione negativa, gli enti pubblici comunicano al richiedente i motivi del rifiuto sulla base delle pertinenti disposizioni della normativa nazionale sull'accesso ai documenti, di una delle eccezioni di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o all'articolo 4. Quando viene adottata una decisione negativa a norma dell'articolo 1, paragrafo 2, l'ente pubblico indica inoltre la persona fisica o giuridica titolare del diritto oppure il licenziante dal quale l'ente pubblico ha ottenuto il materiale pertinente. L'inesattezza di tale indicazione non determina la responsabilità dell'ente pubblico in questione.

4. Ogni decisione negativa contiene un riferimento ai mezzi di ricorso a disposizione del richiedente per impugnare la decisione.

*Articolo 6**Principi di tariffazione*

Quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, il totale delle entrate provenienti dalle autorizzazioni alla consultazione o al riutilizzo dei documenti non supera i costi di produzione, riproduzione e diffusione cui si aggiunge un congruo utile sul capitale investito. L'onere di dimostrare che l'entità delle tariffe è determinata dai costi spetta all'ente pubblico che chiede il versamento di un corrispettivo in denaro per il riutilizzo del documento.

*Articolo 7**Non discriminazione*

1. Le condizioni poste per il riutilizzo o lo sfruttamento di documenti a fini commerciali non comportano discriminazioni.

2. Le condizioni poste per il riutilizzo di documenti a fini non commerciali non comportano discriminazioni tra categorie analoghe di riutilizzatori.

3. Se un ente pubblico utilizza documenti per attività commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, la disponibilità dei documenti in questione è soggetta alle stesse tariffe e condizioni applicate agli altri utilizzatori, ove il riutilizzo dei documenti sia consentito.

*Articolo 8**Trasparenza*

1. Le tariffe richieste per il riutilizzo di documenti in possesso di enti pubblici sono fissate in anticipo e pubblicate, ove possibile e opportuno per via elettronica.
2. Le altre condizioni poste per il riutilizzo di documenti sono formulate con chiarezza e pubblicate, ove possibile e opportuno per via elettronica.

*Articolo 9**Agevolazione del riutilizzo*

Gli Stati membri provvedono affinché i contratti di licenza standard per lo sfruttamento commerciale delle informazioni del settore pubblico siano disponibili in formato digitale e possano essere elaborati elettronicamente.

*Capo III**Equità delle transazioni**Articolo 10**Divieto di accordi di esclusiva*

1. I documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato, anche qualora uno o più soggetti stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su tali documenti. I contratti o gli altri accordi tra gli enti pubblici in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi che possano comportare una limitazione ingiustificata della concorrenza o del riutilizzo delle informazioni.

2. Se per motivi quali l'erogazione di un servizio d'interesse pubblico viene ritenuto necessario concedere un diritto esclusivo, la fondatezza di tali motivi è soggetta a riesame periodico, e comunque a scadenza almeno triennale. Gli accordi di esclusiva conclusi dopo l'entrata in vigore della presente direttiva sono soggetti a ispezione da parte della pubblica autorità.

*Capo IV**Disposizioni finali**Articolo 11**Attuazione*

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [31 dicembre 2004]. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

*Articolo 12**Riesame*

La presente direttiva è riesaminata tre anni dopo l'entrata in vigore.

Il riesame verte in particolare sull'ambito di applicazione della direttiva in relazione agli enti pubblici in essa contemplati. Vengono inoltre esaminate l'efficacia complessiva della direttiva ai fini di una maggiore disponibilità di informazioni del settore pubblico da riutilizzare e le sue conseguenze per le entrate statali.

*Articolo 13**Entrata in vigore*

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

*Articolo 14**Destinatari*

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.