

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico**

COM(2011) 877 definitivo — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Relatrice: CAÑO AGUILAR

Il Parlamento europeo in data 17 gennaio 2012 e il Consiglio, in data 18 gennaio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 2 voti contrari e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la revisione della direttiva 2003/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico<sup>(1)</sup> (direttiva PSI) in quanto aumenta notevolmente la possibilità di utilizzare i dati pubblici con più efficacia, e rappresenta una delle molteplici iniziative volte a conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.2 Il Comitato ritiene che la modifica della direttiva PSI sia necessaria per la rivoluzione digitale, la quantità crescente di informazioni detenute dalle autorità e l'importanza economica della materia, con un valore stimato di 140 miliardi di euro a livello mondiale. Si tratta inoltre di porre rimedio alle carenze constatate nella regolamentazione attuale e di integrare i principi approvati dall'OCSE nel 2008.

1.3 La nuova regolamentazione, che include alcuni aspetti proposti dal CESE nel suo precedente parere, fa parte del pacchetto di misure dell'agenda digitale, una delle strategie fondamentali dell'UE.

1.4 Mantenendo la competenza esclusiva degli Stati per quanto riguarda il diritto di accesso alle informazioni pubbliche, la nuova regolamentazione include una modifica di grande importanza perché stabilisce il riutilizzo in quanto obbligo per gli Stati membri.

1.5 Il Comitato ritiene che il riutilizzo delle informazioni pubbliche debba essere disciplinato mediante un regolamento

per conseguire omogeneità tra le legislazioni degli Stati membri e superare le disparità constatate nel recepimento della direttiva PSI.

1.6 La riforma estende il campo d'applicazione del riutilizzo includendovi i musei, le biblioteche e gli archivi, nonché migliorando le modalità pratiche per facilitare la ricerca di dati.

1.7 A giudizio del CESE, un altro elemento che giustifica la riforma della direttiva PSI è costituito dal grande potenziale, in gran parte non sfruttato, delle informazioni pubbliche, che contribuiscono a:

— promuovere il mercato interno, rafforzare le imprese europee e creare posti di lavoro;

— favorire la coerenza con altre politiche dell'Unione;

— rafforzare la trasparenza, l'efficacia e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche.

1.8 Le nuove norme di tariffazione eliminano la gratuità obbligatoria. Ciascuno Stato membro decide se chiedere un corrispettivo oppure no. La tariffa eventualmente stabilita si limita al costo marginale ma esistono casi in cui si può applicare una tariffa più alta. Il principio del recupero dei costi attualmente in vigore viene mantenuto con carattere eccezionale. Il CESE giudica positivamente le modifiche introdotte in materia.

<sup>(1)</sup> GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90.

1.9 Per quanto riguarda l'autorità indipendente creata per esaminare i ricorsi contro le decisioni negative, il CESE ritiene che non si debba necessariamente creare un organismo ex novo, e che si possa utilizzare un'autorità già esistente, purché ne siano garantite l'imparzialità e l'indipendenza nelle decisioni.

1.10 La nuova regolamentazione fa riferimento ai diritti economici e morali dei dipendenti degli organismi pubblici per tenere conto di soluzioni particolari che si presentano in determinati Stati membri dell'Unione.

1.11 Il Comitato sottolinea la necessità di rafforzare il testo della proposta in materia di protezione dei dati personali, esigendo sempre un'attenta valutazione caso per caso in modo da trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla riservatezza e il diritto all'accesso pubblico.

## 2. Antefatti

2.1 La direttiva 2003/98/CE (direttiva PSI) ha rappresentato un passo importante per la promozione del riutilizzo dell'ingente quantità di informazioni in possesso del settore pubblico, perché ha gettato le basi di un quadro giuridico europeo per l'armonizzazione delle condizioni fondamentali e l'eliminazione degli ostacoli che potessero rendere difficile il suddetto riutilizzo.

2.2 L'articolo 13 della direttiva PSI prevedeva che entro il 1<sup>o</sup> luglio 2008 la Commissione europea realizzasse una revisione che doveva vertere «in particolare sull'ambito di applicazione e sull'impatto della presente direttiva, comprese l'entità dell'aumento del riutilizzo dei documenti del settore pubblico, gli effetti dei principi di tariffazione applicati e il riutilizzo di testi ufficiali di carattere normativo e amministrativo, nonché sulle ulteriori possibilità di migliorare il corretto funzionamento del mercato interno e lo sviluppo dell'industria europea dei contenuti». Detta revisione è stata oggetto della comunicazione COM(2009) 212, nella quale si segnala che, nonostante i progressi compiuti, sussiste una serie di ostacoli, tra cui i tentativi degli enti pubblici di recuperare al massimo i costi invece di guardare ai vantaggi per l'economia nel suo complesso, la concorrenza tra il settore pubblico e quello privato, le questioni pratiche che ostacolano il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico (come la mancanza di indicazioni su quali di esse sono disponibili) o la mentalità di alcuni enti pubblici che non ne comprendono le potenzialità economiche.

2.3 Altri elementi che, secondo la Commissione, giustificano la revisione della direttiva sono:

— l'esplosione della quantità di dati;

— la rivoluzione costante delle tecnologie digitali, che incrementa il valore del patrimonio del settore pubblico in termini di informazione e contenuti;

— la crescente importanza economica delle informazioni del settore pubblico: secondo le stime, gli utili economici diretti e indiretti totali connessi alle applicazioni e all'uso di dette informazioni nell'economia dell'UE-27 sarebbero dell'ordine di 140 miliardi EUR all'anno<sup>(2)</sup>;

— la constatazione che esiste ancora un grande potenziale di riutilizzo delle PSI. Benché alcuni Stati membri abbiano fatto registrare importanti progressi, rimane ancora molto da fare se si tiene conto, tra gli altri aspetti, dello sviluppo del riutilizzo delle PSI in determinate esperienze internazionali.

2.4 Gli aspetti più rilevanti che si intende modificare con la proposta di direttiva in esame sono: il campo d'applicazione, il principio generale applicabile al riutilizzo, i diritti economici o morali dei funzionari degli enti pubblici, i principi di tariffazione e le modalità pratiche per facilitare la ricerca.

## 3. Osservazioni generali

### 3.1 *Le PSI e l'agenda digitale*

3.1.1 In termini generali, il CESE considera adeguata la riforma proposta, intesa a porre rimedio alle notorie carenze della direttiva PSI. Oltre a dar risposta alle richieste delle parti interessate dell'UE che hanno segnalato i gravi problemi dell'attuale normativa, la modifica tiene conto dei principi enunciati nella raccomandazione dell'OCSE<sup>(3)</sup> per migliorare e rendere più efficace l'utilizzo delle informazioni pubbliche.

3.1.2 Il CESE sottolinea inoltre che la revisione fa parte di un pacchetto di misure dell'agenda digitale, composta da tre linee di azione: l'adeguamento del quadro giuridico per il riutilizzo dei dati pubblici, la mobilitazione degli strumenti finanziari e il miglior coordinamento degli Stati membri<sup>(4)</sup>.

### 3.2 *Il diritto al riutilizzo*

3.2.1 La nuova regolamentazione prevede un importante cambiamento in quanto stabilisce il diritto al riutilizzo delle informazioni. Nel sistema attualmente in vigore, spetta a ciascuno Stato membro decidere se autorizzare o no il riutilizzo.

<sup>(2)</sup> La «relazione Vickery» contiene un'analisi approfondita di questa materia. Cfr. *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments – Final Version* (Panoramica dei recenti studi sul riutilizzo delle PSI sugli sviluppi di mercato connessi – Versione finale) – Graham Vickery, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

<sup>(3)</sup> Adottata a Seul, 17 e 18 giugno 2008

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione *Dati aperti - Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*, COM(2011) 882 final, Bruxelles, 12 dicembre 2011.

Dato che il legame tra il diritto all'accesso e il diritto al riutilizzo è esplicito in alcune legislazioni nazionali ma non è sufficientemente chiaro in altre, esiste una situazione di incertezza giuridica.

3.2.2 Per questo motivo il CESE mette in risalto e appoggia il cambiamento proposto in quest'ambito, che consiste nelle seguenti misure:

- il **diritto di accesso** alle informazioni pubbliche continua a essere di competenza esclusiva degli Stati membri e non è incluso nel campo di applicazione della direttiva PSI <sup>(5)</sup>;
- quando una determinata informazione è pubblica e accessibile secondo le norme nazionali, si prescrive agli Stati membri, con le eccezioni espressamente previste, l'**obbligo** del **riutilizzo** dell'informazione pubblica con o senza scopo di lucro: la nuova redazione dell'articolo 3 stabilisce infatti che «gli Stati membri provvedono affinché i documenti (...) siano riutilizzabili». Si tratta di un passo avanti essenziale per creare un quadro europeo omogeneo.

3.2.3 Il diritto al riutilizzo comporta un passo avanti nella direzione indicata dal CESE nel suo precedente parere sul tema <sup>(6)</sup>, ossia nel senso che l'obbligo di riutilizzo dei dati non è «solo una loro messa a disposizione passiva, ma anche un dovere di promozione attiva».

3.2.4 Date le disparità verificatesi nel recepimento della direttiva PSI, il CESE considera necessaria una più stretta armonizzazione, che deve tradursi in una proposta di regolamento.

### 3.3 Ampliamento del campo d'applicazione

3.3.1 Come già proposto dal CESE nel suo parere sulla direttiva PSI, la nuova direttiva includerà la documentazione esistente nei musei, nelle biblioteche e negli archivi. Ciò vale altresì per le biblioteche universitarie, salvo nel caso di documenti protetti da diritti di proprietà intellettuale (nuova redazione del punto e) dell'articolo 1, paragrafo 2), il che presuppone di integrare una notevole quantità di informazioni nel campo d'applicazione della direttiva e quindi migliorarne l'efficacia.

### 3.4 Miglioramento dei dispositivi di ricerca

3.4.1 Il CESE considera adeguate le proposte di regolamentazione delle modalità pratiche per facilitare la ricerca di informazioni (articolo 9), che includono i metadati, la presentazione

delle informazioni «in formati leggibili meccanicamente» e i portali collegati a elenchi decentrati.

### 3.5 Necessità della riforma per il potenziale delle informazioni pubbliche

3.5.1 La documentazione custodita dagli organismi pubblici ha applicazioni in numerosi ambiti connessi, tra l'altro, alla conoscenza, alle condizioni sociali, alla scienza, all'economia e alla cultura. A titolo di esempio possiamo citare: le informazioni geografiche, meteorologiche, ambientali, economiche, sul traffico e i trasporti, sul turismo, sull'agricoltura, sulle pubblicazioni giuridiche, sulle statistiche, sulle condizioni sociali, ecc. <sup>(7)</sup>. Di conseguenza, lo sfruttamento di queste informazioni contribuisce alla crescita economica, allo sviluppo del mercato interno, al rafforzamento delle imprese e alla creazione di posti di lavoro.

3.5.2 Un più esteso utilizzo delle informazioni pubbliche è coerente con altre politiche dell'Unione, come la politica della concorrenza, la politica marittima integrata, la politica comune dei trasporti, la necessità di favorire l'accesso aperto alle informazioni scientifiche e la politica in materia di digitalizzazione e patrimonio culturale.

3.5.3 La promozione del riutilizzo contribuirà inoltre a rafforzare la trasparenza, l'efficacia e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche.

## 4. Osservazioni specifiche

### 4.1 Tariffazione <sup>(8)</sup>

4.1.1 L'aspetto più controverso della normativa attualmente vigente è rappresentato dal prezzo che devono pagare gli interessati per accedere alle informazioni. La percezione di tariffe eccessive e la mancanza di trasparenza quanto alle modalità della loro fissazione hanno dato luogo a reclami da parte degli utenti e costituiscono un ostacolo importante per la promozione del riutilizzo delle informazioni pubbliche.

4.1.2 La proposta di riforma scarta la gratuità obbligatoria (costo zero) proposta da alcuni interessati, e opta invece per i seguenti nuovi principi di tariffazione:

— ciascuno Stato membro decide se applicare o no una tariffa;

— se decide di applicarla, dovrà limitarla ai **costi marginali** dovuti alla riproduzione o alla diffusione;

<sup>(5)</sup> Articolo 1, paragrafo 3.

<sup>(6)</sup> Parere del CESE concernente lo sfruttamento a fini commerciali dei documenti del settore pubblico, GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 25.

<sup>(7)</sup> La relazione Vickery individua 13 ambiti, ciascuno dei quali contiene numerose materie.

<sup>(8)</sup> V. Deloitte, *Pricing of PSI Study* (Studio sulla tariffazione delle PSI), Lussemburgo 2011. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf)

- è possibile non applicare il principio dei costi marginali imponendo, pertanto, tariffe superiori, nei casi eccezionali previsti al nuovo articolo 6, paragrafo 2: in particolare, enti pubblici che coprono una parte sostanziale dei propri costi di funzionamento con lo sfruttamento dei loro diritti di proprietà intellettuale. Detta eccezione è soggetta a esigenze rigorose: le tariffe vanno fissate «secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, purché sia nell'interesse pubblico e previa approvazione dell'autorità indipendente» come prevede la riforma della direttiva;
- potranno inoltre fissare costi superiori a quelli marginali le biblioteche (comprese le biblioteche universitarie), i musei e gli archivi;
- l'onere della prova dell'adeguatezza delle tariffe alle esigenze della direttiva spetta all'ente pubblico che fornisce le informazioni all'utente.

4.1.3 In tal modo, si introduce come principio generale quello del **costo marginale** e si mantiene, con carattere eccezionale, quello del **recupero dei costi** dell'attuale articolo 6, pur considerandolo «inadeguato ad incentivare le attività che si basano sul riutilizzo dei dati pubblici» (3. Elementi giuridici della proposta. 3.2 Sussidiarietà e proporzionalità, quinto paragrafo).

4.1.4 Il CESE, che valuta positivamente tali modifiche, considera necessario chiarire sotto il profilo redazionale la modifica proposta ai principi di tariffazione dell'articolo 6, indicando in modo esplicito il carattere eccezionale del principio del recupero dei costi.

4.1.5 A giudizio del CESE, il principio di gratuità totale potrà essere stabilito, per lo meno, in determinati casi di riutilizzo senza fini di lucro.

#### 4.2 Autorità indipendente

4.2.1 In caso di risposta negativa a una richiesta di riutilizzo, la nuova regolamentazione stabilisce che i mezzi di ricorso devono comprendere «la possibilità di revisione da parte di un'autorità indipendente alla quale sono conferite competenze regolamentari specifiche riguardanti il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e le cui decisioni sono vincolanti per l'ente pubblico interessato» (frase aggiunta all'articolo 4, paragrafo 4).

4.2.2 La proposta non specifica le caratteristiche e la composizione di questa «autorità indipendente», aspetti che sono correttamente lasciati alle decisioni di ciascuno Stato membro. Il CESE ritiene che non si debba necessariamente creare un organismo ex novo, e che si possa utilizzare un'autorità già

esistente, purché ne siano garantite l'imparzialità e l'indipendenza nelle decisioni. Tuttavia, in considerazione dell'esperienza maturata dall'entrata in vigore della direttiva PSI – in alcuni casi si sono verificate interpretazioni restrittive del regime di accesso e diffusione delle informazioni pubbliche – è opportuno aggiungere al nuovo paragrafo, dopo «informazione del settore pubblico», la seguente frase: «in particolare per quanto riguarda il campo d'applicazione del principio generale dell'articolo 3, e le cui decisioni».

4.2.3 In ogni caso, il CESE sottolinea che occorre tenere conto di quanto affermato dalla Corte europea di giustizia in relazione al concetto di indipendenza, che esclude non solo qualsiasi influenza possano esercitare gli organismi soggetti a controllo, ma anche qualsiasi ordine o influenza esterni, diretti o indiretti, che possano mettere a repentaglio l'adempimento delle funzioni assegnate alle autorità indipendenti in questione <sup>(9)</sup>.

#### 4.3 Proprietà intellettuale e diritti economici o morali dei dipendenti

4.3.1 In funzione delle norme nazionali o internazionali che disciplinano la proprietà intellettuale, la proposta di revisione preserva «i diritti economici o morali che i funzionari degli enti pubblici possono godere in virtù della normativa nazionale» (frase aggiunta all'articolo 1, paragrafo 5). Si tratta di un aspetto non contemplato dalla direttiva PSI, e la sua inclusione vuole dare risposta a situazioni particolari che si presentano in alcuni Stati membri in relazione alla titolarità dei diritti sui dati custoditi dal settore pubblico.

4.3.2 La complessità di tutti gli aspetti attinenti alla proprietà intellettuale e i principi di sussidiarietà e proporzionalità consigliano di lasciare la risoluzione dei conflitti che dovessero verificarsi ai sistemi giuridici e giudiziari di ciascun paese, come correttamente propone la Commissione nel testo in esame.

#### 4.4 Protezione dei dati personali

4.4.1 La direttiva PSI disciplina il trattamento dei dati personali (articolo 1, paragrafo 4), indicando che «non pregiudica in alcun modo il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali ai sensi delle disposizioni di diritto comunitario e nazionale e non modifica, in particolare, i diritti e gli obblighi previsti dalla direttiva 95/46/CE» <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Sentenza C-518/07 del 9 marzo 2010.

<sup>(10)</sup> 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, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

4.4.2 La disposizione è corretta, ma l'importanza della materia e la costante innovazione tecnologica richiedono un'attenzione particolare, perché pongono diverse questioni quali la legittimità della diffusione pubblica, la protezione speciale dei dati sensibili, il trasferimento a paesi terzi e il principio della limitazione. Come affermato a suo tempo dal gruppo di lavoro per la tutela dei dati personali a proposito del trattamento di questi ultimi, il CESE ritiene che dovrebbe essere obbligatorio per gli organismi pubblici procedere a «un'attenta valutazione caso per caso in modo da trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla riservatezza e il diritto all'accesso pubblico» <sup>(1)</sup>.

Bruxelles, 25 aprile 2012

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf).