

MISSIONE 1 – IL CAD E IL CONTESTO OPERATIVO DEL CAMBIAMENTO: I DATI E IL PATRIMONIO INFORMATIVO PUBBLICO



PNRR

DOSSIER

Introduzione, preliminari riflessioni sui dati delle PA

L'informazione a disposizione del settore pubblico rappresenta una fonte straordinaria di dati, in molti settori di attività dal sociale al politico, dall' economico al giuridico, dal geografico all'ambientale in senso integrale. **I dati delle pubbliche amministrazioni costituiscono un immenso patrimonio digitale del settore pubblico e questo porta l'impegno per la loro valorizzazione a diventare un obiettivo di cruciale importanza, strategico per lo sviluppo del Paese.** Parallelamente, l'accompagnamento del cambiamento avviene anche in chiave organizzativa e infrastrutturale. Il CAD accompagna la transizione della macchina organizzativa prevedendo che le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese in conformità agli obiettivi indicati nel *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione*. Tale considerazione complementare permette di analizzare compiutamente lo scenario della transizione per meglio valutare una delle chiavi focali: **la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico è un obiettivo strategico per la Pubblica Amministrazione per affrontare efficacemente le nuove sfide dell'economia basata sui dati (*data economy*), supportare gli obiettivi definiti dalla Strategia europea in materia di dati, garantire la creazione di servizi digitali a valore aggiunto per cittadini, imprese e, in generale, tutti i portatori di interesse e fornire ai *policy maker* strumenti *data-driven* da utilizzare nei processi decisionali e/o produttivi.**

Il CAD, nel costruire il contesto operativo del cambiamento, prevede che i dati delle pubbliche amministrazioni siano formati, raccolti, conservati, resi disponibili oltre che accessibili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Gli strumenti informatici ed i formati utilizzati devono poter consentire la fruizione e la riutilizzazione dei dati, nel rispetto delle condizioni fissate dall'ordinamento, sia da parte delle altre pubbliche amministrazioni che dai privati, delle informazioni acquisite. In virtù dell'art. 1, comma 1, lettera l-ter, CAD, sono considerati dati di tipo aperto quelli che presentano le seguenti caratteristiche: sono **disponibili** secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; sono **accessibili** attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in formati aperti e adatti all'utilizzo automatico da parte di *software*; sono resi **disponibili gratuitamente** attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione

oppure ai costi marginali sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione, salvo quanto previsto dall'art. 7 del decreto legislativo n. 36/2006, con cui è stata recepita la direttiva PSI (*Public Sector Information*). Quindi, è possibile cristallizzare in chiave sintetica che **per formato aperto si intende un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi.**

Sulla base di siffatte considerazioni sull'uscio della porta argomentativa è già possibile apprezzare in maniera piena che **il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale anche per lo sviluppo del Paese**, che deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, **in forma aperta e interoperabile¹**, con una democraticizzazione dell'accesso al sapere.

A tal fine, è necessario definire una *data governance* coerente con la Strategia europea e con quanto previsto dalla Direttiva europea sull'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Sarà inoltre necessario abilitare attraverso la *data governance* le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi definiti mediante gli strumenti e le piattaforme che sono previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ampliando lo sguardo in chiave comparatistica e storica, il quadro giuridico europeo inerente al mercato interno si è caratterizzato per l'introduzione, da quasi vent'anni, e poi progressivamente aggiornato, di un insieme di regole comuni per gli Stati membri in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. In chiave tecnica, la prima direttiva 2003/98/CE, nota anche come direttiva PSI - Public Sector Information - è stata modificata dalla direttiva (UE) 2013/37 e recentemente, a decorrere dal 17 luglio 2021, è stata sostituita dalla direttiva (UE) 2019/1024 inerente all'apertura dei dati oltre che al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico - c.d. *direttiva Open Data* -. La nuova direttiva vigente mira, rispetto alla normativa pregressa, anche sulla base degli sviluppi registrati in ambito di tecnologie digitali, a garantire un migliore sfruttamento del potenziale dell'informazione del settore pubblico a vantaggio dell'economia e delle società europee. Le finalità più rilevanti a cui sono protese le nuove regole suddette

¹ Per quanto riguarda la disponibilità di dati di tipo aperto (nel patrimonio informativo della pubblica amministrazione, secondo le rilevazioni dell'edizione 2021 del Digital Economy and Society Index - DESI, pubblicate dalla Commissione europea lo scorso novembre, l'Italia si trova in posizione migliore della media europea¹. In particolare, i dataset di tipo aperto resi disponibili dalle amministrazioni al 31 dicembre 2021 erano 50.705 (il target 2020 era di 25.000) e le amministrazioni che li rilasciano sono 546 (il target 2020 era di 300 amministrazioni). Tra questi, i *dataset* che adottano la licenza aperta CC BY 4.0 promossa dalle linee guida AgID sono 9.096. Per quanto attiene all'interoperabilità, dal monitoraggio per il 2020 risulta che 7 pubbliche amministrazioni usano servizi di interazione diversi dalla PEC (API) e sono registrate su catalogo come amministrazioni fruitrici di API. Il numero di richieste effettuate dalle pubbliche amministrazioni ai servizi di interazione diversi dalla PEC messi a disposizione dalle amministrazioni centrali (API) nel 2020 è stato superiore a due milioni.

concernono: **la concessione di un accesso in tempo reale a dati dinamici mediante mezzi tecnici adeguati; l'aumento dell'offerta di dati pubblici a fini di riutilizzo, anche provenienti da imprese pubbliche, organizzazioni che svolgono attività di ricerca e organizzazioni che finanziano la ricerca; il contrasto dell'emergere di nuove forme di accordi di esclusiva; il ricorso a deroghe al principio della tariffazione ai costi marginali; un migliore coordinamento con gli altri atti normativi europei correlati**, tra cui il regolamento 2016/679 e le direttive 96/9/CE, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati, 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea -INSPIRE-. I principali attori coinvolti nell'applicazione della direttiva sono gli enti pubblici, le imprese pubbliche, le organizzazioni che svolgono attività di ricerca ed altresì le organizzazioni che finanziano la ricerca. L'approccio generale è che i dati, nello specifico la direttiva parla di documenti, sono dalla stessa normativa definiti come qualsiasi contenuto, a prescindere dal supporto che può essere cartaceo o elettronico, una registrazione sonora o visiva, o qualsiasi parte di tale contenuto, sovente riutilizzabili a fini commerciali e non commerciali, con alcune eccezioni. **Tali dati devono essere messi a disposizione in qualsiasi formato o lingua preesistente e ove possibile e opportuno per via elettronica, in formati aperti, leggibili meccanicamente, accessibili, reperibili e riutilizzabili, insieme ai rispettivi metadati. Gli enti pubblici devono rendere disponibili i dati dinamici, soggetti a aggiornamenti frequenti o in tempo reale immediatamente dopo la raccolta, tramite API adeguate e se del caso come *download in blocco*.** Gli enti pubblici devono esaminare le richieste di riutilizzo e mettere i documenti a disposizione del richiedente, quando possibile e opportuno per via elettronica o, se è necessaria una licenza, devono mettere a punto l'offerta di licenza per il richiedente entro un lasso di tempo ragionevole e coerente con quello previsto per l'esame delle richieste di accesso ai documenti. Anche in prospettiva Europea, gli Stati membri sono chiamati a definire disposizioni pratiche volte a facilitare l'effettivo riutilizzo dei documenti. Più nello specifico, siffatte disposizioni possono includere i mezzi per fornire informazioni sui diritti previsti dalla direttiva oltre che per offrire assistenza e orientamenti adeguati. Relativamente alle condizioni economiche, il principio generale di base fissato dai tecnici della Commissione è quello della gratuità, salva tuttavia la possibilità di recuperare i costi marginali sostenuti per riprodurre, fornire e diffondere i dati, nonché per rendere concreta l'attività tecnica di elaborazione anonima dei dati personali oltre che per garantire maggiormente la protezione delle informazioni classificate come confidenziali. Nel merito, la direttiva 2019/1024/UE regola con una maggiore flessibilità quelle situazioni che, seppur rientrando in senso lato nel novero del patrimonio informativo del settore pubblico,

non sono completamente assimilabili a quella dei documenti che in ogni caso sarebbero detenuti dagli enti pubblici per lo svolgimento delle funzioni istituzionali. Anche **per i dati relativi all'attività di ricerca diversi dalle pubblicazioni scientifiche, prodotti o raccolti nell'ambito di progetti finanziati con risorse pubbliche, la direttiva detta una disciplina volta ad incoraggiare l'apertura con approccio 'open by default' e messa a disposizione dei dati a condizioni FAIR – i dati devono essere *findable, accessible, interoperable e re-usable*** - . Relativamente ai dati dell'attività di ricerca finanziata in tutto o in parte dal settore pubblico, quindi anche nel caso di *partnership* pubblico-privato, è possibile definire una strategia di maggiore o minore apertura in ragione del contesto di riferimento. Mantenendo lo sguardo in rassegna è possibile notare che nell'approccio utilizzato dalla Commissione vi è la previsione di una categoria informazioni, ossia gli **high value datasets** o serie di dati di elevato valore il cui riutilizzo è associato a importanti benefici per la società, l'ambiente e l'economia, soprattutto in considerazione della loro idoneità per la creazione di servizi e applicazioni a valore aggiunto e di nuovi posti di lavoro dignitosi e di alta qualità, oltre che del numero dei potenziali beneficiari dei servizi e delle applicazioni a valore aggiunto basati su tali serie di dati. Per gli *high value datasets* il principio cardine è quello secondo cui gli enti pubblici e le imprese pubbliche mettono a disposizione in dati gratuitamente, in formato *machine-readable*, mediante API in tutta l'Unione europea e permettono, quando si ponga come rilevante, l'estrazione in blocco. La direttiva, all'allegato 1, presenta un elenco di categorie tematiche nell'ambito delle quali la Commissione è chiamata a identificare gli *high value data sets* ai quali si applica la normativa. Allo stato attuale, le aree tematiche prevedono i seguenti dati: dati geospaziali, dati relativi all'osservazione della terra e all'ambiente, dati meteorologici, dati statistici, dati inerenti alle imprese e alla proprietà delle imprese, dati afferenti alla mobilità. Inoltre, è consentito che la Commissione possa attraverso il ricorso ad atti delegati ampliare la lista delle aree tematiche al fine di tener in considerazione gli sviluppi tecnologici e di mercato. Per quanto concerne i criteri volti all'identificazione degli *high value data sets*, la scelta deve effettuarsi su una valutazione della loro capacità di generare significativi benefici socio-economici o ambientali e servizi innovativi, e ulteriormente di beneficiare di un elevato numero di utilizzatori, oltre che di aiutare nella generazione di utili e di essere combinati con altri *data sets*. Si tenga in considerazione che per gli *high value data sets*, le condizioni tecniche ed economiche stabilite dalla direttiva per la condivisione possono caratterizzarsi per essere particolarmente onerose. Proprio per questa ragione, l'identificazione delle serie di dati è effettuata su un'analisi costi-benefici, che deve tenere conto di alcuni aspetti quali l'impatto sui bilanci pubblici e sul ruolo rivestito dalle imprese pubbliche sul piano concorrenziale. È previsto, esplicitamente, che l'obbligo di fornire i dati gratuitamente non trovi applicazione in tutti quei casi che

comporterebbero una distorsione della concorrenza nel mercato. La direttiva (UE) 2019/1024 è stata recepita, in Italia, con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 200, modificando il decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, con cui è stata introdotta nel nostro ordinamento una disciplina sul riutilizzo di documenti nel settore pubblico in attuazione della direttiva 2003/98/CE cd. Direttiva PSI. **In tale ambito si cristallizza la conferma giuridica che la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico è un obiettivo strategico per la Pubblica Amministrazione al fine di cogliere le opportunità fornite dalla data economy, dell'economia basata sui dati, acquisendo gli obiettivi definiti in ambito europeo in materia di dati per garantire la creazione di servizi digitali a valore aggiunto per cittadini, imprese e, più in generale, per tutti i portatori di interesse.** Altresì, sempre in tale ottica è possibile fornire ai *policy maker* strumenti *data-driven* da utilizzare nei processi decisionali e produttivi che si inseriscono in questo nuovo paradigma di pensiero-azione. Ne discende, prospetticamente, che **è necessario definire una data governance coerente con la Strategia europea e con quanto previsto dalla Direttiva europea sull'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, anche abilitare le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi definiti attraverso gli strumenti e le piattaforme previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.** Nello specifico, è avvertita l'esigenza di agevolare il riutilizzo dei dati, per finalità commerciali e non, secondo il paradigma degli *open data*. Inoltre, in linea con quanto già intrapreso negli anni precedenti, occorre assicurare una maggiore efficacia dell'attività amministrativa in tutti i processi che coinvolgono l'utilizzo dei dati e in modo peculiare con riferimento alla condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni per finalità di natura istituzionale. Empiricamente, sulla base dei principi enunciati e in continuità con le azioni avviate si deve garantire una maggiore efficacia all'attività amministrativa in tutti quei processi che coinvolgono l'utilizzo dei dati, sia con riferimento alla condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni per finalità istituzionali, sia con riferimento al riutilizzo dei dati, per finalità di natura commerciale e non, secondo il paradigma degli *open data*. Un esempio di *asset* fondamentale tra i dati gestiti dalle pubbliche amministrazioni è rappresentato dalle banche dati di interesse nazionale (art. 60 del CAD) per le quali rimane forte l'esigenza di favorirne l'accesso oltre che la fruibilità. **Le misure per razionalizzare e valorizzare il patrimonio informativo delle amministrazioni pubbliche sono considerate dal PNRR nell'ambito della Missione 1, Componente 1 sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione.** Il Piano mette in evidenza, in maniera peculiare, l'esigenza di superare la logica dei silos informativi verticali, non interconnessi tra loro. Nello specifico, il PNRR si propone anzitutto di creare le condizioni affinché l'accesso ai servizi pubblici avvenga in base al principio *once only*, senza duplicazioni di oneri informativi in capo a cittadini e

imprese. In aggiunta, il Piano prevede investimenti volti ad assicurare la piena interoperabilità dei *dataset* della PA. L'obiettivo che si mira a perseguire è quello di garantire un'esposizione automatica dei dati/attributi, costantemente aggiornati nel tempo, di cittadini/residenti e imprese da parte dei *database* sorgente a favore di ogni processo/servizio richiedente. **La prevista creazione di una Piattaforma nazionale dei dati permetterà alle PA di usufruire un catalogo centrale di API consultabili e accessibili attraverso un servizio dedicato, in un contesto conforme alle regole europee sulla *privacy*. La realizzazione della Piattaforma nazionale dati sarà accompagnata da un progetto volto a garantire la piena partecipazione dell'Italia all'iniziativa europea del *Single Digital Gateway*.** Il *Single Digital Gateway*, Sportello digitale unico, è stato istituito con regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi. Sempre nell'ambito della Missione 1, componente 1, la riforma 1.3 ha previsto interventi normativi che sono volti a **semplificare le procedure per lo scambio di dati tra le PA che richiedono documenti/autorizzazioni specifici, per favorire una piena interoperabilità tra le PA.** Le risorse previste per l'investimento 1.3 in dati e interoperabilità sono di 646 milioni di euro, di cui 556 destinati alla Piattaforma nazionale dati e 90 alla realizzazione del *Single Digital Gateway*. Questi impegni sono stati articolati in termini di *milestones* e *targets*, da conseguire entro determinati orizzonti temporali. Un primo *milestone* (M1C1-2) che è stato raggiunto nel 2021, consisteva nell'adozione delle linee guida AgID sull'interoperabilità previste dagli articoli 50 e 50-ter del CAD e di alcune modifiche normative. Queste riguardano sia l'articolo 50 del CAD in merito all'abolizione dell'obbligo di concludere accordi quadro per le PA che accedono alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati e chiarimenti relativi alle responsabilità in tema di tutela dei dati personali in caso di trasferimento dei dati tra amministrazioni, sia il Dpr 445/2000 *Testo unico della documentazione amministrativa* dove è stata abrogata la necessità di un'apposita autorizzazione per l'accesso diretto ai dati ed è stato soppresso il riferimento agli accordi quadro tra pubbliche amministrazioni in precedenza previsto dall'art. 72 del Testo unico. Un secondo *milestone* (M1C1-4), da raggiungere entro la fine del 2022, consiste nel lancio dell'operatività della *Piattaforma Digitale Nazionale Dati*. Per raggiungere l'obiettivo è richiesto che la piattaforma consenta di pubblicare le interfacce per programmi applicativi API - *application programming interfaces* - sul catalogo API della piattaforma, di redigere e firmare accordi sull'interoperabilità digitale, di autenticare e autorizzare l'accesso alle API mediante le funzionalità della piattaforma e di convalidare e valutare la conformità al quadro nazionale in tema di interoperabilità. Un altro obiettivo (M1C1-18) consiste nell'assicurare che entro la fine del 2024 almeno 400 API siano pubblicate nel catalogo API e integrate con la

Piattaforma Digitale Nazionale Dati. Le API pubblicate dovranno coprire entro il 2023 i servizi prioritari di sicurezza sociale e conformità fiscale e i principali registri nazionali, come il registro anagrafico e quello della PA, mentre entro fine 2024 i servizi rimanenti di sicurezza sociale e conformità fiscale. Inoltre, entro il secondo trimestre del 2026 andrà conseguito l'obiettivo (M1C1-27) di aggiungere ulteriori 600 API pubblicate nel catalogo, per un totale di 1000. I settori coinvolti includono anche procedure pubbliche tra cui assunzione, pensionamento, iscrizione a scuole e università, pubblico registro automobilistico (entro fine 2025) e *welfare*, appalti, dati medici ed emergenze sanitarie (entro il 2026).

Occorre rilevare che già nel corso dell'ultimo biennio, con il decreto legge n. 76/2020 (decreto Semplificazioni), e il decreto legge n. 77/2021, - il quale contiene le prime misure di attuazione del PNRR -, sono state apportate alcune modifiche al quadro normativo in materia di dati del settore pubblico contenuto nel Codice dell'amministrazione digitale, al fine di semplificare oltre che favorire la fruizione del patrimonio informativo pubblico da parte delle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle finalità istituzionali e snellire gli oneri informativi per cittadini ed imprese. In siffatto contesto, la Piattaforma digitale nazionale dati rappresenterà il punto di accesso da parte dei soggetti pubblici, per finalità istituzionali, ai dati detenuti da altre amministrazioni. Il decreto legge n. 152/2021, convertito con modificazioni nella legge n. 233/2021, che ha introdotto ulteriori misure per l'attuazione del PNRR, ha disposto che le camere di commercio metteranno a disposizione delle imprese un servizio di collegamento telematico con la Piattaforma digitale nazionale dati per effettuare controlli *online* e acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità. Sono state inoltre introdotte misure di semplificazione e potenziamento dell'ANPR e istituite nuove banche dati di interesse nazionale. **Creare le condizioni per il riutilizzo di queste informazioni, nel rispetto dei diritti fondamentali, può consentire ai cittadini e alle imprese di trovare nuovi modi di avvalersene e creare prodotti e servizi innovativi. Il quadro normativo per i dati delle pubbliche amministrazioni è contenuto negli articoli da 50 a 62-quinquies del Codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo n. 82/2005, Capo V, sezioni I e II), che sono stati progressivamente integrati e messi a punto alla luce dell'evoluzione normativa europea.** Il CAD indica le condizioni a cui i dati riconducibili al settore pubblico sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in modo da consentirne la fruizione e la riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni oltre che dei privati e prevede una specifica disciplina per le basi dati di interesse nazionale, individuate all'articolo 60 del Codice. Un ruolo centrale, nel sistema, è affidato alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati, gestita dalla Presidenza del Consiglio e volta

a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo del settore pubblico in conformità alla disciplina del Codice (CAD, art. 50-ter). La normativa riconosce un'importante serie di compiti all'Agenzia per l'Italia digitale. Anzitutto, l'Agenzia definisce e aggiorna periodicamente le Linee guida per l'attuazione della disciplina. Tra queste vi sono le *Linee Guida Nazionali per la Valorizzazione del Patrimonio Informativo Pubblico* che costituiscono il documento di riferimento per le pubbliche amministrazioni che rendono disponibili i dati di tipo aperto. In linea con le indicazioni dell'*European Interoperability Framework*, inoltre, con determinazione n. 547/2021, AGID ha adottato e pubblicato le "*Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*" e le "*Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici*", ai sensi dell'art. 71 del CAD e della Direttiva (UE) 2015/1535. Inoltre, sulla scorta del Decreto legislativo n. 36/2006, articolo 9 AGID gestisce il catalogo nazionale dei dati di tipo aperto mediante il quale viene promosso il riutilizzo dei dati anche per finalità commerciali e pubblica l'elenco aggiornato delle basi dati di interesse nazionale (CAD, articolo 60, comma 3-ter.). L'Agenzia svolge altresì la funzione di monitorare lo stato di avanzamento della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, anche per quanto concerne il patrimonio informativo. Si ricorda, inoltre, che ai sensi del nuovo articolo 18-bis del CAD, l'AGID esercita poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del CAD e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della PA, comprese le disposizioni contenute nelle Linee guida e nel Piano triennale per l'informatica della pubblica amministrazione. Per una serie specifica di violazioni l'AGID ha il potere di comminare una sanzione amministrativa pecuniaria. In particolare, tra queste vanno menzionate la violazione dell'obbligo di rendere disponibili i dati ai sensi dell'articolo 50 del CAD, oltre che la violazione dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le basi dati di cui all'articolo 50-ter al fine di favorire l'interoperabilità e la condivisione di dati tra pubbliche amministrazioni. Tale prospettiva è necessaria per semplificare i rapporti delle amministrazioni con cittadini e imprese, evitando duplicazioni di adempimenti ed assicurando l'applicazione del principio *once only* in base al quale se un'informazione è in possesso di un'amministrazione pubblica non può essere richiesta di nuovo al cittadino o all'impresa. In tale direzione, occorre valutare possibili ostacoli giuridici e tecnologici alla condivisione dei dati tra pubbliche amministrazioni per l'adempimento delle loro finalità istituzionali. Infatti, questi ostacoli possono impedire l'attuazione del nostro ordinamento del principio dell'accertamento d'ufficio di cui all'articolo 43 del testo unico in materia di documentazione amministrativa, Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000, in virtù del quale una volta che un'informazione è disponibile ad una pubblica amministrazione, le altre pubbliche amministrazioni non possono chiederla nuovamente alla persona fisica o giuridica interessata. **In tale dinamica si radica la**

consapevolezza dell'esigenza di una ristrutturazione del patrimonio informativo pubblico volta a superare la frammentazione creando piattaforme integrate. Un esempio è costituito dall'*Anagrafe nazionale della popolazione residente* (ANPR), istituita per realizzare un'unica banca dati con le informazioni anagrafiche dei residenti in Italia a cui possono far riferimento non solo i comuni ma le pubbliche amministrazioni in generale nonché i gestori dei pubblici servizi. In siffatto contesto sono necessarie infrastrutture tecnologiche e piattaforme in grado di offrire ai cittadini e alle imprese servizi digitali efficaci, sicuri e virtuosi. Non può tralasciarsi di ricordare che la minaccia cibernetica cresce continuamente in quantità e qualità, favorita anche dall'evoluzione delle tecniche di ingegneria sociale volte ad ingannare gli utenti finali dei servizi digitali sia interni alla PA che i fruitori dall'esterno. Si registra, inoltre, una crescita esponenziale degli attacchi alle *supply chain*, ossia alla catena dei fornitori di beni e servizi nell'indotto della PA. È necessario pertanto per tutte le PA un cambio di approccio in cui la *cybersecurity* non deve essere vista come un costo o un mero adempimento normativo ma quanto piuttosto come un'opportunità per la crescita e la trasformazione digitale sia della Pubblica Amministrazione che dell'intero Paese. In tale prospettiva sono centrali i processi di formazione relativi al *Cyber Security Awareness*, in quanto da tale consapevolezza possono derivare le azioni organizzative necessarie a mitigare il rischio connesso alle potenziali minacce informatiche e alle evoluzioni degli attacchi informatici. Considerando quindi che il punto di accesso ai servizi digitali è rappresentato dai portali istituzionali delle pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare un livello omogeneo di sicurezza, è cruciale mettere in atto azioni concrete in tale contesto nella consapevolezza che la sicurezza informatica rappresenta un elemento trasversale del PNRR e del Piano Triennale per l'informatica nella PA.

La condivisione dei dati delle PA (art. 50 CAD)

Ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del CAD i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in modo da consentirne la fruizione e la riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, sia da parte delle altre pubbliche amministrazioni che dei privati. Sono fatti salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali e il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. I dati delle pubbliche amministrazioni costituiscono uno dei principali patrimoni digitali del settore pubblico. Conseguentemente, la loro valorizzazione rappresenta un obiettivo di primaria

importanza. In tale ambito giuridico, il c.d. *decreto semplificazioni* e il decreto legge n. 77/2021 hanno novellato l'articolo 50 del CAD². Il legislatore tenendo in considerazione che ciascuna amministrazione fornisce servizi telematici di accesso alle altre amministrazioni pubbliche e a soggetti privati – cittadini e imprese – declina due diverse aree strategiche per la valorizzazione dei dati pubblici:

1. Condivisione dei dati a titolo gratuito tra le Pa e gli organismi di diritto pubblico per finalità istituzionali;
2. Riutilizzo dei dati, anche per finalità commerciali da parte dei *stakeholders* attraverso gli *open data*.

Specificamente qualsiasi dato trattato da una pubblica amministrazione è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima tranne che per la prestazione di elaborazioni aggiuntive. Sono fatti salvi i casi di esclusione del diritto di accesso di cui agli articoli 24 della legge n. 241/1990, 43, comma 4 e 71, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000. Nel merito, l'articolo 43, comma 4, stabilisce che al fine di favorire l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati inerenti a stati, qualità personali e fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, sempre nel rispetto della riservatezza dei dati personali. L'articolo 71 disciplina i controlli delle amministrazioni sulla veridicità delle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47, anche successivamente all'erogazione dei benefici, comunque denominati, per i quali sono rese le dichiarazioni. In virtù del secondo comma dell'art. 50, qualunque dato tratto da una pubblica amministrazione, con le esclusioni delle fattispecie esplicitamente annoverate dalla normativa, deve essere reso accessibile e fruibile alle altre pubbliche amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle amministrazioni richiedenti. Nel dettaglio, nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, le pubbliche amministrazioni sono chiamate a procedere all'analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti da altri soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, CAD nel rispetto dei limiti di cui all'articolo 50, comma 1 e in conformità alle Linee guida dell'AGID. In base al comma 2-ter dell'articolo 50, le pubbliche amministrazioni certificanti che detengono i dati di cui al comma 1 ne assicurano la fruizione da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi. Il decreto legge n. 77/2021 ha eliminato la disposizione in base alla quale la fruizione

² Decreto legge n. 76/2020, art. 33; decreto legge n. 77/2021, art. 39, comma 2, lettera a)

dei dati da parte di PA e gestori di servizi pubblici doveva avvenire attraverso la predisposizione di accordi quadro³. Nell'articolo 50, comma 2-ter vigente è stato soppresso il riferimento alla sottoscrizione di accordi quadro come modalità di accesso e fruizione dei dati al fine di semplificare al massimo le procedure per la fruizione dei dati stessi. Con il decreto n. 77/2021 è stato inoltre chiarito che il trasferimento di un dato da un sistema informativo a un altro non modifica la titolarità del dato e il trattamento dello stesso. Per assicurare il rispetto degli obblighi di messa a disposizione dei dati, con il decreto semplificazioni è stato aggiunto all'articolo 50 il comma 3-ter in base al quale l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili i dati ai sensi dell'articolo 50 costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta pertanto la riduzione, non inferiore al trenta per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle stesse strutture.

La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (art. 50-ter)

L'articolo 34 del decreto semplificazioni ha sostituito l'articolo 50-ter del CAD, introducendo una nuova disciplina della Piattaforma digitale nazionale dei dati, volta a favorire la condivisione e l'utilizzo del patrimonio informativo pubblico per l'esercizio di finalità istituzionali e la semplificazione degli oneri per cittadini e imprese. Più nel dettaglio, l'adozione della Piattaforma digitale dei dati, che costituisce uno degli impegni qualificanti in tema di trasformazione digitale assunti nel PNRR, ha lo scopo di migliorare e semplificare l'interoperabilità e lo scambio dei dati tra pubbliche amministrazioni, standardizzare e promuovere la diffusione degli *open data*, ottimizzare i processi di analisi dati oltre che semplificare gli adempimenti amministrativi di cittadini e imprese in conformità con la disciplina vigente contribuendo ad attuare il principio *once only*. In particolare, l'articolo 50-ter, comma 1 dispone che la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove la progettazione, lo sviluppo e la realizzazione di una piattaforma digitale nazionale dei dati PDND finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo detenuto per finalità istituzionali dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del CAD, nonché la condivisione dei dati tra i soggetti

³ con gli stessi accordi, in base alla precedente disciplina, le pubbliche amministrazioni che detenevano i dati assicuravano su richiesta di soggetti privati, conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi.

che hanno diritto ad accedervi ai fini dell'attuazione dell'articolo 50 del CAD e della semplificazione degli adempimenti amministrativi dei cittadini e delle imprese, in conformità alla disciplina vigente. Le modifiche introdotte dal decreto legge n. 77/2021, attraverso il richiamo all'articolo 50, chiariscono il ruolo della Piattaforma nel sistema di messa a disposizione dei dati da parte delle amministrazioni. Nella Piattaforma non confluiscono i dati relativi a ordine e sicurezza pubblici, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria. Il secondo comma dell'articolo 50-ter chiarisce che la Piattaforma è gestita dalla Presidenza del Consiglio ed è costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei servizi pubblici, per le finalità di cui al comma 1, attraverso l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla piattaforma, nonché la raccolta e la conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate attraverso la stessa. Superando la precedente formulazione, è ora previsto che la condivisione di dati e informazioni avvenga attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati sulla piattaforma, di interfacce di programmazione delle applicazioni (API). Le API vengono sviluppate dai soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio e in conformità alle Linee guida di AGID in materia di interoperabilità. Esse sono raccolte nel c.d. *catalogo API*, reso disponibile dalla Piattaforma ai soggetti accreditati. Le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti di cui all'art. 2, comma 2, a cui si applica il CAD, devono accreditarsi sulla piattaforma, sviluppare le API e rendere disponibili le proprie basi dati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Resta tuttavia ferma la possibilità per tutti i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, di utilizzare anche i sistemi di interoperabilità già previsti dalla legislazione vigente secondo l'art. 50-ter, comma 7 del CAD. In fase di prima applicazione è previsto che la Piattaforma assicuri in via prioritaria l'interoperabilità con le basi di dati di interesse nazionale di cui all'articolo 60, comma 3-bis, CAD e con le banche dati dell'Agenzia delle entrate individuate dal direttore della stessa Agenzia. Spetta ad AGID il compito di adottare, sentito il Garante per la *privacy* e acquisito il parere della conferenza unificata, le linee guida con le quali sono definiti gli standard tecnologici e criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della Piattaforma nonché il processo di accreditamento e di fruizione del catalogo API con i limiti e le condizioni di accesso miranti ad assicurare il corretto trattamento dei dati personali ai sensi della normativa vigente. Mediante determinazione n. 627/2021, AgID ha adottato e pubblicato le Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati ai sensi dell'articolo 50-ter, comma 2 del CAD. A ciò si aggiunga che, il decreto legge n. 77/2021 ha introdotto il nuovo comma 2-bis all'interno dell'articolo 50 ter, disponendo che il termine a

decorrere dal quale sorge l'obbligo per i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del CAD, di accreditarsi alla Piattaforma, sviluppare le interfacce e rendere disponibili le proprie basi di dati è fissato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato, una volta ultimati i test e le prove tecniche di corretto funzionamento della Piattaforma. **Nell'articolo 50-ter, al comma 4, è contenuta anche la disciplina della strategia nazionale dati.** La strategia è determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'Economia e Finanze e il Ministero dell'Interno, sentito il Garante per la *privacy* e acquisito il parere della Conferenza unificata. Essa identifica le tipologie, i limiti, le finalità e le modalità di messa a disposizione, su richiesta della Presidenza del Consiglio, dei dati aggregati e anonimizzati di cui sono titolari i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del CAD, dando priorità ai dati riguardanti gli studenti del sistema di istruzione e formazione professionale ai fini della realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e del contrasto alla dispersione scolastica e formativa. Il decreto deve essere comunicato alle Commissioni parlamentari competenti. Con la finalità di assicurare il rispetto delle prescrizioni sulla Piattaforma, il comma 5 dell'articolo 50-ter stabilisce che l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati o i dati aggregati e anonimizzati costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al trenta per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle stesse strutture. Per quanto concerne la tutela dei dati personali, viene chiaramente specificato che l'accesso ai dati attraverso la Piattaforma non modifica la disciplina relativa alla titolarità del trattamento e restano ferme le responsabilità ai sensi dell'articolo 28 del GDPR in capo al soggetto gestore della Piattaforma e dei soggetti accreditati che trattano i dati in qualità di titolari autonomi del trattamento⁴. Specificamente, per garantire il necessario coordinamento con le previsioni degli articoli 50 e 50-ter del CAD, il decreto legge n. 77/2021 è intervenuto sul testo unico sulla documentazione amministrativa Dpr 445/2000, sopprimendo la parte dell'articolo 43, comma 2, che disciplina gli accertamenti di ufficio, relativa all'obbligo di apposita autorizzazione per l'accesso agli archivi dell'amministrazione che detiene i dati oggetto di verifica. La soppressione suddetta ha efficacia dalla data fissata dal Presidente del Consiglio per l'accredito dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, del CAD, alla Piattaforma. Fino a quando non è fissata la data, viene assicurata l'interoperabilità dei dati di cui all'articolo 50 del CAD tramite accordi quadro, accordi di fruizione o apposita autorizzazione. Inoltre, Il decreto legge n. 76/2020 ha

⁴ articolo 50-ter, comma 6

introdotto all'interno del CAD il nuovo articolo 50-*quater*, che disciplina la disponibilità dei dati generati nella fornitura di servizi di concessione. L'obiettivo perseguito dalla nuova disposizione è quello di valorizzare il patrimonio informativo pubblico per fini statistici e di ricerca e per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle pubbliche amministrazioni. A tal proposito è previsto che nei contratti e nei capitolati con i quali le pubbliche amministrazioni affidano lo svolgimento di servizi in concessione debba essere previsto per il concessionario l'obbligo di rendere disponibili all'amministrazione concedente, che a sua volta li rende disponibili alle altre pubbliche amministrazioni per i medesimi fini e nel rispetto dell'articolo 50, tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e relativi anche all'utilizzo del servizio stesso da parte degli utenti, come dati di tipo aperto nel rispetto delle linee guida adottate da AGID, sentito il Garante per la *privacy*. Per quanto concerne il servizio di collegamento delle imprese alla Piattaforma digitale nazionale dati, l'articolo 28 del decreto legge n. 152/2021, che contiene disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR, stabilisce che sia messo a disposizione delle imprese un servizio dedicato di collegamento telematico con la Piattaforma digitale nazionale dati, che consente alle stesse di effettuare controlli automatizzati ed altresì di acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità. Questa iniziativa si colloca nell'ambito del *Piano nazionale per gli investimenti complementari* finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR e in particolare nell'intervento relativo a servizi digitali e cittadinanza digitale. Il servizio viene messo a disposizione dalle camere di commercio attraverso il *gestore del sistema informativo nazionale* di cui all'articolo 8, comma 6, della legge n. 580/1993 che disciplina il Registro delle imprese⁵. La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale è chiamata a comunicare con una cadenza semestrale al Ministero dell'economia e delle finanze, le risorse utilizzate, lo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti. Per quanto afferisce agli oneri derivanti dalla creazione del servizio di collegamento delle imprese, si provvede a valere sulle risorse messe a disposizione per gli interventi, previste dal decreto legge n. 59/2021 all' articolo 1, comma 2, lettera a), numero 1, nel limite massimo di 1 milione di euro per il 2021, 6 milioni di euro per il 2022 e 3 milioni di euro per il 2023. A decorrere dal 2024, con decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti gli oneri a carico delle imprese che usufruiscono del servizio di

⁵ Per predisporre i sistemi informativi necessari per mettere a disposizione delle imprese il servizio di collegamento telematico, oltre che per consentire l'erogazione del servizio e garantirne al contempo lo sviluppo e la manutenzione fino al 2023 viene prevista la stipula di una convenzione tra la struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, il Ministero dello sviluppo economico, Unioncamere e Infocamere in qualità di gestore del servizio, sentite l'Agid e Pago PA SpA. La convenzione disciplina il cronoprogramma di attuazione, le regole tecniche, le modalità di funzionamento nonché la misura e le modalità di erogazione del finanziamento del progetto sulla base dei costi sostenuti.

collegamento alla Piattaforma digitale nazionale dati, al fine di assicurare la remunerazione dei costi a regime per l'erogazione del servizio e lo sviluppo e la manutenzione dell'infrastruttura abilitante da parte del gestore informatico del servizio.

L'accesso telematico e il riutilizzo dei dati

Il secondo comma dell'articolo 52 prevede che i dati e i documenti che le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblico servizio e società a partecipazione pubblica pubblicano, mediante qualsiasi modalità, senza l'espressa adozione di una licenza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, si intendono rilasciati come dati di tipo aperto ai sensi all'articolo 1, comma 1, lettere l-bis) e l-ter), del CAD, fatta eccezione dei casi in cui la pubblicazione riguardi dati personali. L'espresso riferimento ai punti l-bis) e l-ter) dell'articolo 1 del CAD chiarisce che la caratteristica di dati aperti è riferita sia al dato in se considerato, sia al dato digitale su cui l'informazione è veicolata. In tale ambito argomentativo merita interesse l'articolo 6 del decreto legislativo n. 36/2006 che contiene una disciplina dettagliata dei formati con i quali sono devono essere resi disponibili i documenti ai fini del loro riutilizzo. Le medesime regole valgono sia per quanto riguarda i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni e dagli organismi di diritto pubblico sia per i documenti delle imprese, pubbliche e private individuate dal decreto. Nel merito, è disposto che i documenti devono essere messi a disposizione, quando possibile insieme ai rispettivi metadati, in formati aperti e leggibili meccanicamente, nel rispetto delle regole tecniche emanate da AGID in attuazione del decreto legislativo n. 36/2006. **Per formato aperto si intende un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati. Per formato leggibile meccanicamente si intende un formato di file strutturato in modo tale da consentire alle applicazioni software di individuare, riconoscere ed estrarre facilmente dati specifici, comprese dichiarazioni individuali di fatto e la loro struttura interna.** I documenti rientranti nell'ambito di applicazione del decreto devono essere prodotti e resi disponibili secondo il principio dell'apertura fin dalla progettazione e per impostazione predefinita c.d. *open by design and by default*. Al contempo, viene previsto che non vi è l'obbligo di adeguare i documenti o di crearne nuovi per soddisfare la richiesta, né l'obbligo di fornire estratti di documenti se ciò comporta difficoltà sproporzionate che implicano attività eccedenti la semplice manipolazione. Inoltre, non vi è l'obbligo di continuare a produrre e conservare in uno specifico formato i documenti per permetterne il riutilizzo. La

nuova formulazione prevede una disciplina particolare per i cosiddetti **dati dinamici**, intesi come i documenti informativi soggetti ad aggiornamenti frequenti o in tempo reale, in particolare a causa della loro volatilità o della rapida obsolescenza. Fatta salva la disposizione per cui non vi è un obbligo di adeguare o creare nuovi documenti per soddisfare la richiesta di riutilizzo, i dati dinamici devono essere resi disponibili per il riutilizzo immediatamente dopo la raccolta tramite API adeguate e, ove possibile, come *download* in blocco. Qualora l'espletamento di siffatto obbligo ecceda le capacità finanziarie e tecniche del soggetto, comportando uno sforzo sproporzionato, i dati dinamici sono resi disponibili per il riutilizzo entro un termine e con temporanee restrizioni tecniche tali da non pregiudicare indebitamente lo sfruttamento del loro potenziale economico e sociale. L'articolo 6 del decreto legislativo n. 36/2006 detta anche, ai commi 8 e 9, **regole per la messa a disposizione degli high value datasets** - serie di dati di elevato valore - che saranno individuate dalla Commissione europea in particolari ambiti, come previsto dalla direttiva. Gli *high value datasets* devono sempre essere messi a disposizione per il riutilizzo in formato leggibile meccanicamente, tramite opportune API e, ove possibile, come *download* in blocco. Laddove l'espletamento di queste attività coinvolga dati territoriali e di monitoraggio ambientale necessari per gli scopi delle politiche ambientali e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente, si applicano le regole tecniche definite dalla direttiva 2007/2/CE (INSPIRE). Per un maggiore approfondimento, la disciplina del contenuto delle licenze standard per il riutilizzo dei documenti, contenuta nell'articolo 8 del decreto legislativo n. 36/2006, è stata completamente riformulata. Infatti, mediante una formulazione più incisiva rispetto a quella precedente viene chiarito che il riutilizzo di documenti non è soggetto a condizioni, salvo che queste condizioni siano obiettive, proporzionate, non discriminatorie e siano giustificate da un pubblico interesse. Le condizioni poste per il riutilizzo non devono in alcun modo comportare discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo, compreso il riutilizzo transfrontaliero e non devono costituire ostacolo alla concorrenza. Sempre in una prospettiva pro-concorrenziale, viene specificato che se una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico riutilizza documenti per attività commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, la messa a disposizione dei documenti per tali attività è soggetta alle stesse condizioni e alle stesse tariffe applicate agli altri utilizzatori. Attraverso questa nuova disposizione viene sancito un principio di parità di trattamento tra gli utilizzatori nei casi di utilizzo per fini commerciali da parte della pubblica amministrazione al di fuori dei compiti di servizio pubblico. **L'articolo 9 del decreto legislativo n. 36/2006, nella sua nuova versione, prevede che tutti i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto, anche alla luce della strategia nazionale in materia di dati, pubblicano e aggiornano annualmente sui propri siti istituzionali gli elenchi delle categorie dei**

dati detenuti per il riutilizzo. Essi devono altresì individuare le modalità per facilitare la ricerca, anche interlinguistica, dei documenti disponibili per il riutilizzo, insieme ai rispettivi metadati, ove possibile accessibili on-line e in formati leggibili meccanicamente. **Per la ricerca di dati in formato aperto gli stessi soggetti utilizzano il catalogo nazionale dei dati aperti gestito dall'Agid, come punto di accesso unico alle serie di dati.** Fanno eccezione i set di dati territoriali, che sono disponibili anche nel Repertorio nazionale dei dati territoriali. Infine, vi è un richiamo all'articolo 44 del CAD per quanto riguarda le modalità volte a facilitare la conservazione dei documenti disponibili per il riutilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico. La disciplina sul riutilizzo dei dati della ricerca è stata introdotta con il nuovo articolo 9- bis dal decreto legislativo n. 200/2021. Per dati della ricerca si intendono, in questo contesto, i documenti informatici, diversi dalle pubblicazioni scientifiche, raccolti o prodotti nel corso della ricerca scientifica e utilizzati come elementi di prova nel processo di ricerca, o comunemente accettati nella comunità di ricerca come necessari per convalidare le conclusioni e i risultati della ricerca. La disciplina prevista mira da un lato a favorire il riutilizzo dei dati della ricerca finanziata tramite risorse pubbliche, dall'altro a salvaguardare i diritti fondamentali ed alcuni legittimi interessi. A tal proposito, viene anzitutto stabilito che i dati della ricerca sono riutilizzabili, conformemente a quanto previsto nel decreto, nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali, degli interessi commerciali, della normativa in materia di diritti di proprietà intellettuale e dei diritti di proprietà industriale. La disciplina del riutilizzo a fini commerciali e non commerciali, di cui al decreto legislativo n. 36/2006, trova applicazione nelle ipotesi in cui i dati siano il risultato di attività di ricerca finanziata con fondi pubblici e quando gli stessi dati siano resi pubblici, anche mediante l'archiviazione in una banca dati pubblica, da ricercatori, organizzazioni che svolgono attività di ricerca e organizzazioni che finanziano la ricerca, tramite una banca dati gestita a livello istituzionale o su base tematica. I dati della ricerca di cui ai commi qui ricordati devono rispettare i requisiti FAIR di reperibilità, accessibilità, interoperabilità e riutilizzabilità. In tale sentiero di analisi, il principio generale è che i documenti rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 36/2006 possono essere riutilizzati da tutti gli operatori interessati alle condizioni previste dal decreto, anche quando uno o più soggetti stiano già procedendo allo sfruttamento di prodotti a valore aggiunto basati su questi documenti. I contratti o gli altri accordi stipulati tra i terzi e le pubbliche amministrazioni, gli organismi di diritto pubblico e le imprese pubbliche in possesso dei documenti non devono in linea generale stabilire diritti esclusivi. Laddove si ritenga necessaria l'attribuzione di un diritto esclusivo per l'erogazione di un servizio d'interesse pubblico, la fondatezza del motivo per cui è stato attribuito il diritto esclusivo è soggetta a valutazione periodica con cadenza almeno triennale. Nuovi accordi di esclusiva devono essere

resi pubblici sul sito istituzionale almeno due mesi prima di avere effetto. I termini degli accordi, inoltre, devono essere trasparenti e resi pubblici sul sito. Regole specifiche valgono per la digitalizzazione di risorse culturali. Schematicamente, in chiave di sintesi, è bene ricordare che il formato aperto è un formato di dati reso pubblico, documentato esaustivamente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi. Nel dettaglio operativo il dato deve essere trattato in un formato leggibile dalla totalità dei computer indipendentemente dalla forma utilizzata e senza limitazioni legate alla proprietà dei formati. Si ricorda, altresì, che la definizione di dato aperto richiama il trinomio disponibile-accessibile-gratuito: disponibile secondo i termini di una licenza o di una previsione normativa che ne permetta l'utilizzo da parte di chiunque, anche per finalità commerciali, in formato disaggregato; accessibili attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; disponibili gratuitamente mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si tratta in definitiva di dati liberamente accessibili a tutti, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forma di controllo che ne limitino la riproduzione salvo tuttavia che non sussistano particolari restrizioni. I dati e i documenti che le pubbliche amministrazioni pubblicano con qualsiasi modalità, di norma si intendono rilasciati come dati di tipo aperto-

Basi di dati di interesse nazionale (art. 60 CAD)

Il decreto Semplificazioni ha apportato alcune modifiche all'articolo 60 del CAD, il quale disciplina le basi di dati di interesse nazionale, al fine di allineare la disciplina alle nuove disposizioni sulla Piattaforma.

Ricordiamo che, ai sensi dell'articolo 60, comma 1, **si definisce base dati di interesse nazionale l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici, nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti.** Il comma 2 specifica che, ferme le competenze di ciascuna PA, le basi dati di interesse nazionale costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate. Questi sistemi informativi devono possedere caratteristiche

minime di sicurezza, accessibilità e interoperabilità ed essere realizzati e aggiornati secondo le Linee guida AGID e secondo le regole del sistema statistico nazionale. L'articolo 60, comma 2-bis stabilisce che le pubbliche amministrazioni responsabili delle basi dati di interesse nazionale consentono il pieno utilizzo delle informazioni ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, secondo standard e criteri di sicurezza e di gestione definiti nelle Linee guida. Viene specificato che la messa a disposizione delle informazioni per il pieno utilizzo delle informazioni avviene adesso attraverso la Piattaforma. Il decreto legge n. 77/2021 ha novellato l'articolo 60, comma 3-bis, del CAD che identifica in sede di prima applicazione le basi dati di interesse nazionale, aggiungendo all'elenco anche: l'archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida; il sistema informativo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE); l'anagrafe nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (ANNCSU); l'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese di cui all'articolo 6-quater del CAD.⁶ AGID, tenuto conto delle esigenze delle pubbliche amministrazioni e degli obblighi derivanti dai regolamenti comunitari, ha il compito di individuare, aggiornare e pubblicare l'elenco delle basi di dati di interesse nazionale ulteriori rispetto a quelle individuate in via prioritaria dal comma 3-bis.

L'Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR, art. 62 CAD

Il decreto semplificazioni, il decreto legge n. 77/2021 e il decreto legge n. 152/2021 hanno introdotto progressivamente misure di semplificazione in materia anagrafica apportando alcune modifiche alla disciplina dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente contenuta nell'articolo 62 del CAD, con lo scopo di accelerare l'attuazione dell'agenda digitale e la trasformazione digitale del Paese. Il decreto semplificazioni ha modificato anche il decreto del

⁶ Le attuali basi di dati di interesse nazionali: a) repertorio nazionale dei dati territoriali; b) anagrafe nazionale della popolazione residente; c) banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis; d) casellario giudiziale; e) registro delle imprese; f) gli archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 2004, n. 242; f-bis) Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA); f-ter) anagrafe delle aziende agricole di cui all'articolo 1, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1999, n. 503. f-quater) l'archivio nazionale dei veicoli e l'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida di cui agli articoli 225 e 226 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; il sistema informativo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui all'articolo 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; f-sexies) l'anagrafe nazionale dei numeri civici e delle strade urbane (ANNCSU), di cui all'articolo 3 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221; f-septies) l'indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese di cui all'articolo 6-quater

Presidente della Repubblica n. 223/1989 che contiene il regolamento anagrafico della popolazione residente. Ricordiamo che l'Anagrafe nazionale della popolazione residente "ANPR", istituita nel 2012 presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'articolo 62 del CAD, è **una piattaforma abilitante volta a promuovere lo sviluppo di servizi digitali innovativi con l'obiettivo, tra gli altri, di digitalizzare i processi e integrare le pubbliche amministrazioni in un'ottica di *digital first* sulla scorta della Strategia per la crescita digitale 2014-2020**. Il sistema è stato messo a punto nel 2015 con l'obiettivo di superare la frammentazione derivante dalla mancanza di interoperabilità tra le varie banche dati dei comuni che gestivano l'anagrafe e realizzare un'unica banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione residente a cui possono fare riferimento non solo i comuni ma le pubbliche amministrazioni in generale e i soggetti interessati ai dati anagrafici, tra i quali i gestori dei pubblici servizi. Il comma 2-*bis* dell'articolo 62 del CAD, prevede che l'ANPR, che contiene l'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile tenuti dai comuni, garantisca ai comuni i servizi necessari all'uso dell'archivio. Il comma 2-*ter* stabilisce che con uno o più decreti ministeriali vengano stabilite le modalità di integrazione nell'ANPR delle liste elettorali e dei dati relativi all'iscrizione nelle liste di sezione di cui al Dpr n. 223/1967. In questo modo viene inoltre consentito il controllo immediato dell'elettorato attivo e passivo in occasione delle elezioni o nei casi in cui questo requisito è rilevante. Passando in rassegna il comma 3 dell'articolo viene in evidenza la modifica intervenuta sulla disciplina relativa la certificazione dei dati anagrafici secondo cui l'ANPR consentiva, ante modifica, "esclusivamente" ai comuni la certificazione dei dati anagrafici, anche in modalità telematica. Ferma restando per i comuni la possibilità di certificare i dati anagrafici, anche mediante modalità telematica, è stabilito nella disciplina vigente che la certificazione dei dati anagrafici in modalità telematica avvenga direttamente tramite l'ANPR attraverso l'emissione di documenti digitali muniti di sigillo elettronico qualificato ai sensi del regolamento eIDAS. Tale previsione consentirà la riduzione significativa della necessità degli spostamenti fisici dei cittadini per ottenere le certificazioni anagrafiche. Inoltre, **l'ANPR attribuisce ad ogni cittadino un codice identificativo univoco volto a garantire la circolarità anagrafica e l'interoperabilità di ANPR con le altre banche dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici** di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) e b), CAD. In virtù del comma 3, dell'articolo 62, il comune per lo svolgimento delle proprie funzioni può utilizzare i dati anagrafici eventualmente detenuti localmente e costantemente allineati con ANPR, al fine esclusivo di erogare o usufruire di servizi o funzionalità non fornite da ANPR. Questa disposizione viene integrata anzitutto prevedendo che lo svolgimento delle funzioni avviene anche ampliando l'offerta dei servizi erogati on line a cittadini e imprese, direttamente o tramite soggetti affidatari dei servizi. Viene introdotta, in secondo luogo, la

possibilità per i comuni di accedere alle informazioni anagrafiche contenute in ANPR, sempre nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali e delle apposite misure di sicurezza, per l'espletamento, anche con modalità automatiche, delle verifiche necessarie all'erogazione dei propri servizi e allo svolgimento delle proprie funzioni. Questa disposizione mira a consentire ai comuni la possibilità di usufruire delle informazioni anagrafiche presenti in ANPR relative a tutti gli iscritti e non solo quelle dei propri residenti, migliorando i processi interni e migliorando l'offerta e la qualità dei servizi erogati anche on line. In questo modo **ANPR diviene patrimonio anagrafico di riferimento a cui i comuni possono accedere favorendo così l'interoperabilità tra sistemi informativi ed evitando sia la duplicazione di dati, sia la richiesta di informazioni ai cittadini che sono già in possesso della PA, attuando il principio *once only***. Riguardo alla previsione di cui all'articolo 62, comma 3, secondo cui i comuni possono consentire la fruizione dei dati anagrafici da parte dei soggetti aventi diritto, viene specificato che la **fruizione può avvenire attraverso la Piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del CAD**. Inoltre, il comma 5 dell'articolo 62, specifica che le PA e i gestori di servizi pubblici, che devono avvalersi esclusivamente dell'ANPR per la gestione e raccolta informatizzata di dati dei cittadini, devono garantire un costante allineamento dei propri archivi informatizzati con le anagrafiche contenute in ANPR. La previsione in questione permetterà di migliorare la qualità dei dati in possesso della PA evitando i disallineamenti tra le varie banche dati e ANPR diventa unico punto di riferimento in relazione ai dati anagrafici dei cittadini. All'articolo 62 del CAD il comma 6-bis è specificato che con uno o più decreti del Ministro dell'Interno, sono assicurati l'aggiornamento dei servizi resi disponibili dall'ANPR alle pubbliche amministrazioni, agli organismi che erogano servizi pubblici e ai privati, nonché l'adeguamento e l'evoluzione delle caratteristiche tecniche della piattaforma di funzionamento dell'ANPR. Infine, riguardo alle modifiche che il decreto semplificazioni apporta al regolamento anagrafico della popolazione residente, si stabilisce che specifiche dichiarazioni anagrafiche possono essere rese anche in modalità telematica attraverso i servizi resi disponibili dall'ANPR. Sino ad oggi queste dichiarazioni potevano essere rese esclusivamente mediante una modulistica conforme a quella predisposta dal Ministero dell'interno, d'intesa con l'Istat, e pubblicata sul sito istituzionale del Ministero dell'interno. Sono altresì introdotte alcune modifiche agli articoli 33, comma 2, e 35, comma 1, del regolamento anagrafico della popolazione residente, al fine di assicurare il coordinamento con le modifiche apportate al CAD. Più nello specifico, si prevede il rilascio di certificati anagrafici in modalità telematica attraverso i servizi dell'ANPR e la sostituzione della firma autografa dell'ufficiale di anagrafe con il sigillo elettronico qualificato ai sensi del regolamento eIDAS, nelle certificazioni rilasciate in modalità telematica attraverso i servizi dell'ANPR. Da ultimo, il decreto legge n. 152/2021 ha introdotto alcune

modifiche al CAD le quali mirano a creare una interconnessione tra ANPR e l'Indice nazionale dei domicili digitali favorendo il cittadino nella gestione del proprio domicilio digitale. **In particolare, modificando il comma 1-ter, dell'articolo 3-bis, viene data la possibilità alle persone fisiche di eleggere domicilio digitale non solo attraverso il servizio di cui all'articolo 64-bis (AppIO), ma anche attraverso quello reso disponibile on line dall'ANPR, o in alternativa recandosi presso l'ufficio anagrafe del proprio comune di residenza.** Al canale telematico si affianca quindi anche lo sportello fisico. Inoltre, viene previsto che il Ministero dell'interno provvede costantemente all'aggiornamento e al trasferimento dei domicili digitali delle persone fisiche contenuti in ANPR nell'elenco di cui all'articolo 6-quater (Indice nazionale dei domicili digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese), mentre era già previsto che AGID provvedesse al costante aggiornamento e al trasferimento nell'ANPR dei domicili digitali delle persone fisiche contenuti nell'elenco.