

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 3/2012  
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo  
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico		
<b>NUMERO ATTO</b>	COM(2011) 877 def.		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2011/0430 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	12/12/2011		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	12/12/2011		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	07/02/2012 (decorrenti dal 13 dicembre 2011)		
<b>ASSEGNATO IL</b>	13/12/2011		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	19/01/2012
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	12/01/2012
<b>OGGETTO</b>	La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in esame (COM(2011) 877, del 12 dicembre 2011) mira a modificare la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è stata adottata il 17 novembre 2003 con lo scopo di agevolare il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico in tutta l'Unione europea, armonizzando le condizioni di base di tale riutilizzo e rimuovendo i principali ostacoli sul mercato interno.		
<b>BASE GIURIDICA</b>	Per quanto concerne la base giuridica, poiché la direttiva 2003/98/CE è stata adottata in base all'articolo 95 del trattato CE, relativo al corretto funzionamento del mercato interno, ogni modifica alla stessa deve		

seguire la stessa base giuridica. Pertanto, il fondamento dell'attuale proposta è l'art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione, per il quale «*il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno*».

**PRINCIPI DI  
SUSSIDIARIETÀ  
E PROPORZIONALITÀ**

In riferimento ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, secondo la Commissione europea, l'obiettivo generale della revisione è di sopprimere le differenze che persistono tra gli Stati membri nello sfruttamento dell'informazione del settore pubblico, le quali ostacolano la piena realizzazione del potenziale economico di tale risorsa.

Pur essendo state armonizzate a livello unionale le regole quadro fondamentali per il riutilizzo dei dati del settore pubblico, alcuni problemi restano insoluti e ne sono emersi altri che portano ad una frammentazione del mercato interno:

a) l'attuale regime di tariffazione, che si fonda sul recupero dei costi permesso dalle norme della direttiva, è considerato inadeguato ad incentivare le attività che si basano sul riutilizzo dei dati pubblici. Solo un'armonizzazione a livello dell'Unione permette di garantire che la regola standard di tariffazione e le sue eccezioni siano coerenti in tutti gli Stati membri in modo da stimolare le attività di riutilizzo;

b) in alcuni Stati membri gli enti pubblici hanno un potere discrezionale quanto all'autorizzazione del riutilizzo. È necessario, pertanto, un intervento dell'Unione per garantire ad esempio che il riutilizzo sia autorizzato per dati preziosi del settore pubblico in tutti gli Stati membri e che l'attività commerciale individuale di determinati enti pubblici non ostacoli lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi;

c) le difficoltà di ricorso effettivo incontrate in molti Stati membri in caso di violazione delle norme in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico scoraggiano i riutilizzatori dall'avviare progetti ambiziosi basati sul riutilizzo su scala unionale;

d) non è possibile raggiungere a livello di un solo Stato

membro l'ulteriore armonizzazione del principio di base, del regime di tariffazione, della portata e dei meccanismi di ricorso per alleviare la frammentazione del mercato interno e per stimolare prodotti e servizi transnazionali basati sui dati del settore pubblico;

e) la Commissione sottolinea altresì che lo scopo della revisione non è quello di regolamentare, direttamente o indirettamente, il diritto di accesso a documenti pubblici, che resta di sola ed esclusiva competenza degli Stati membri. Le disposizioni rivedute si applicherebbero, pertanto, al riutilizzo dei documenti generalmente accessibili, anche nell'ambito di norme nazionali che ne regolano l'accesso;

f) ancora, l'obiettivo della revisione non è quello di regolamentare l'elaborazione di dati personali da parte degli enti pubblici o lo statuto dei diritti di proprietà intellettuale, che resta inalterato rispetto all'ambito delle vigenti norme della direttiva;

g) pertanto, senza un intervento mirato a livello unionale, le attività di regolamentazione a livello nazionale già avviate da un certo numero di Stati membri potrebbero esacerbare le già significative differenze esistenti. Tali disposizioni nazionali esistenti, in assenza di un'ulteriore armonizzazione, turberebbero il funzionamento del mercato interno. L'azione dell'Unione si limita a eliminare gli ostacoli individuati o a prevenirne la comparsa.

Conclusivamente, in base al considerando n. 15 della proposta, *«poiché gli obiettivi della direttiva, in particolare quello di agevolare la creazione di prodotti e servizi a contenuto informativo estesi all'intera Unione basati su documenti del settore pubblico, di promuovere l'effettivo uso, oltre i confini nazionali, dei documenti del settore pubblico da parte delle imprese private per ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto e infine di limitare le distorsioni della concorrenza sul mercato unionale, non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti paneuropei intrinseci dell'azione proposta, essere realizzati meglio a livello unionale, l'Unione può adottare misure in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La presente*

*direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo».*

## **ANNOTAZIONI:**

1. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in esame (COM(2011) 877, del 12 dicembre 2011) mira a modificare la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. La direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio è stata adottata il 17 novembre 2003 con lo scopo di **agevolare il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico in tutta l'Unione europea, armonizzando le condizioni di base di tale riutilizzo e rimuovendo i principali ostacoli sul mercato interno**. La direttiva contiene disposizioni in materia di non discriminazione, tariffazione, accordi di esclusiva, trasparenza, licenze e strumenti pratici per agevolare il reperimento e il riutilizzo di documenti pubblici.

Il riesame della direttiva 2003/98/CE è stato effettuato dalla Commissione europea con la Comunicazione COM(2009) 212, da cui è emerso che sussistevano 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 degli enti pubblici che non ne comprendono le potenzialità economiche. La Commissione concludeva che sarebbe stato necessario compiere un ulteriore riesame entro il 2012, quando si sarebbero avute maggiori prove dell'impatto, degli effetti e dell'applicazione della direttiva. **La presente proposta della Commissione è il risultato del secondo riesame.**

Il dato di fondo da cui partire per capire il contesto della direttiva 2003/98/CE e la presente proposta di modifica è il fatto che **gli organismi pubblici producono, raccolgono o detengono tutta una serie di informazioni e contenuti di valore** (dati statistici, economici o ambientali, materiale di archivio, collezioni di libri o opere d'arte). Tali risorse, in conseguenza dello sviluppo delle nuove tecnologie, hanno aumentato in modo considerevole il loro valore in quanto **possono essere utilizzate per creare prodotti o servizi innovativi che usano questi dati come materia prima**. Secondo uno studio recente, citato dalla Commissione europea<sup>1</sup>, **il mercato complessivo delle informazioni del settore pubblico nel 2008 totalizzava un importo di 28 miliardi di euro nell'Unione**. Lo stesso studio indica che l'utile economico complessivo derivante dall'ulteriore apertura delle informazioni del settore pubblico determinata da un accesso agevole alle stesse ammonta a **40 miliardi di euro all'anno** per i paesi dell'UE-27. Gli utili economici diretti e indiretti totali connessi alle applicazioni e all'uso delle informazioni del settore pubblico per l'intera economia dell'UE-27 sarebbero dell'ordine di **140 miliardi di euro all'anno**.

---

<sup>1</sup> *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, G. Vickery, agosto 2011.

Con la revisione della direttiva 2003/98/CE si potrà quindi offrire al mercato un quadro legislativo ottimale per facilitare e stimolare il **riutilizzo di dati pubblici aperti, sia a fini commerciali che non commerciali**, nonché si potrà mettere in moto un mutamento culturale nel settore pubblico creando un ambiente favorevole ad attività a valore aggiunto connesse al riutilizzo di risorse di informazione del settore pubblico. La revisione della direttiva rientra, inoltre, nella Agenda digitale europea e nella strategia Europa 2020, entrambe strategie trasversali e pluriennali dell'Unione.

2. Per quanto concerne **la coerenza con le altre politiche dell'Unione**, la direttiva sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico consente integrazioni di disciplina con altri ambiti oggetto di normazione europea. In particolare, possono essere attivate sinergie con:

a) le regole unionali della concorrenza, dato che l'art. 10, paragrafo 2, della direttiva vieta i sussidi incrociati, e l'articolo 11 vieta, con eccezioni, gli accordi di esclusiva;

b) la politica ambientale, con la direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, e la direttiva 2007/2/CE che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE);

c) la politica marittima integrata, con la possibilità di rendere più agevole e meno costoso l'uso dei dati marini;

d) la politica comune dei trasporti, dato che possono essere sviluppate applicazioni di sistemi di trasporto intelligenti, come i servizi di informazioni in tempo reale sulla viabilità e i servizi di informazione sul traffico a livello panunionale;

e) l'iniziativa per un accesso aperto all'informazione scientifica;

f) la politica in materia di digitalizzazione e patrimonio culturale, che permetterebbe la digitalizzazione di collezioni culturali e del patrimonio culturale europeo detenuto dalle istituzioni culturali europee, come libri, mappe, materiale audio, filmati, manoscritti, oggetti di museo ecc., permettendo così la trasformazione di tali risorse in valori duraturi anche per l'economia digitale.

3. Nel corso dell'iter preparatorio della proposta, la Commissione ha svolto un'ampia **consultazione** dal 9 settembre al 30 novembre 2010, che ha permesso di evidenziare i seguenti profili problematici in merito al riutilizzo dell'informazione pubblica:

a) il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico non sfrutta ancora appieno tutte le possibilità esistenti;

b) emerge la necessità di fornire maggiore chiarezza su molti aspetti della tariffazione, come le strategie di tariffazione scelte rispetto all'accesso libero e le tariffe ammissibili;

- c) emerge un generale consenso per la gratuità del riutilizzo non commerciale;
- d) occorrono misure di sostegno e di diffusione del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, anche su scala transfrontaliera.

Inoltre, le risposte alla consultazione dimostrano che, rispetto al riesame del 2009, la **cultura del riutilizzo si è fatta strada in molti Stati membri (in particolare nel Regno Unito, in Francia e in Danimarca)**. Tuttavia, resta ancora molto da fare per massimizzare il potenziale del riutilizzo dei dati del settore pubblico e, per sfruttare pienamente le norme stabilite dalla direttiva del 2003, è necessario modificare o chiarire molte delle sue disposizioni.

4. Nella **valutazione di impatto**, la Commissione ha cercato la soluzione migliore per la risoluzione dei problemi individuati, vale a dire la insufficiente chiarezza e trasparenza delle norme sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, le risorse di informazione bloccate, i prezzi eccessivi, la mancanza di condizioni di parità e l'applicazione disomogenea tra gli Stati membri. La Commissione si è orientata nel senso di proporre modifiche legislative, assicurando la convergenza di approcci regolamentari nazionali favorevoli al riutilizzo in tutto il mercato interno, col risultato di rafforzare la certezza del diritto, incentivare maggiormente il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e ridurre gli ostacoli residui.

5. Passando ai **contenuti concreti della proposta**, va detto che l'art. 1 procede alla novellazione della direttiva 2003/98/CE.

In particolare, si modifica l'art. 1 della direttiva 2003/98/CE, estendendo il **campo di applicazione** della stessa alle biblioteche (comprese le biblioteche universitarie), ai musei e agli archivi, disponendo altresì che i documenti i cui diritti di proprietà intellettuale siano detenuti da essi siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali (art. 3 della direttiva 2003/98/CE, come modificato).

All'articolo 4 della direttiva 2003/98/CE, che detta le prescrizioni per il trattamento delle richieste di riutilizzo, viene aggiunta alla fine del paragrafo 4 - a sua volta relativo alla necessità di inserire un riferimento ai mezzi di ricorso a disposizione degli interessati nel caso di decisioni negative all'ostensione di documenti - una previsione secondo cui *"i mezzi di ricorso comprendono 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"*.

Si premettono alcuni paragrafi all'art. 6 della direttiva 2003/98/CE, relativo ai **principi di tariffazione**, in modo da consentire che qualora per il riutilizzo di documenti sia richiesto un corrispettivo in denaro, l'importo totale chiesto dagli enti pubblici debba essere limitato ai **costi marginali** sostenuti per la loro riproduzione e divulgazione, salvo in casi eccezionali giustificati in base a criteri oggettivi,

trasparenti e verificabili. Inoltre, per tener conto della necessità di non ostacolare il funzionamento normale degli enti pubblici che traggono dallo sfruttamento dei loro diritti di proprietà intellettuale una parte sostanziale delle entrate destinate a coprire i costi di funzionamento inerenti allo svolgimento dei compiti di servizio pubblico, tali enti possono essere autorizzati a richiedere, per il riutilizzo dei documenti, un **corrispettivo in denaro di importo superiore ai costi marginali**. Indipendentemente dai casi di cui sopra, anche le biblioteche (comprese le biblioteche universitarie), i musei e gli archivi possono addebitare una tariffa superiore ai costi marginali per il riutilizzo di documenti in loro possesso.

Nell'articolo 8 della direttiva 2003/98/CE si specifica che tra le condizioni che possono essere imposte al titolare di una **licenza** per il riutilizzo dei documenti possa essere inserita anche la "*citazione della fonte*", fermo restando che le condizioni non debbano ridurre indebitamente le possibilità di riutilizzo e non debbano essere utilizzate per limitare la concorrenza.

In riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/98/CE, che prevede un **divieto di accordi di esclusiva** per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e le deroghe allo stesso, si prevede che gli accordi di esclusiva che coinvolgano istituzioni culturali e biblioteche universitarie debbano cessare, in ogni caso, allo scadere del contratto o comunque non oltre 6 anni dopo l'entrata in vigore della direttiva.

Il termine per il recepimento della direttiva è fissato dall'art. 2 della proposta entro 18 mesi. Non è specificata la decorrenza, che pertanto dovrebbe essere quella dell'entrata in vigore della direttiva, fissata dall'art. 3 della proposta al giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

**6. La direttiva 2003/98/CE è stata recepita in Italia** con il decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, in attuazione della delega conferita dalla legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria per il 2004). Il decreto legislativo di trasposizione è stato oggetto di modifiche ad opera dell'art. 44 della legge 4 giugno 2010, n. 96 (legge comunitaria per il 2009), a seguito di una procedura di infrazione della Commissione europea.

Si ricorda infatti che - come risulta dal comunicato IP/10/1213 del 30 settembre 2010 - nel 2009 la Commissione europea aveva inviato all'Italia una lettera di costituzione in mora nella quale richiedeva delucidazioni in merito all'attuazione di diverse disposizioni della direttiva sull'informazione del settore pubblico. Nella fattispecie, in Italia non erano disponibili per il riutilizzo i dati relativi alla proprietà terriera e alle ipoteche, che comprendono le informazioni catastali, nonché i dettagli concernenti la proprietà, l'occupazione, l'ubicazione precisa, i confini di ogni parcella di terreno e l'utilizzo dei beni immobili per garantire l'assunzione di prestiti negli stessi termini disposti per altri dati del settore pubblico ai sensi della normativa UE. La Commissione esprimeva preoccupazione per il fatto che la normativa italiana potesse non rispecchiare in modo sufficientemente accurato la portata e la definizione del riutilizzo, i requisiti procedurali in materia di trattamento delle richieste, le

condizioni specifiche, inclusi i formati disponibili, la tariffazione e la non discriminazione.

Con le modifiche apportate dalla legge comunitaria del 2009, l'Italia ha integrato il principio generale dell'articolo 3 della direttiva sul riutilizzo dell'informazione pubblica in possesso degli enti pubblici e modificato altre disposizioni che in precedenza restringevano la portata della legislazione sul riutilizzo a causa della mancanza di proprietà dei dati richiesti da parte dell'ente pubblico interessato o per loro stessa natura (ad es., proprietà terriera o dati statistici).

Alla luce della nuova legge, la Commissione europea si è dichiarata soddisfatta che l'Italia si sia conformata agli obblighi derivati dalla direttiva europea sull'informazione del settore pubblico.