



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.12.2011
SEC(2011) 1551 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che modifica la
direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo
dell'informazione del settore pubblico**

{COM(2011) 877 definitivo}

{SEC(2011) 1552 definitivo}

1. CAMPO DI APPLICAZIONE E CONTESTO

1.1. Campo d'applicazione

La presente valutazione dell'impatto è destinata a stabilire se, alla luce degli sviluppi sul mercato in materia di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, vi sia la necessità di modificare le disposizioni della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che reca le condizioni di base per il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico nell'Unione europea. La Commissione ha preso in considerazione gli sviluppi sui mercati in materia di riutilizzo, comprese le modifiche dettate dalla direttiva ed ha valutato se rimangano ostacoli e, in caso affermativo, ha cercato di individuarli e di definire le modalità per superarli.

1.2. Contesto

La direttiva 2003/98/CE è stata approvata il 17 novembre 2003. Lo scopo del quadro legislativo fissato dalla direttiva è sfruttare il potenziale economico dei dati in possesso delle amministrazioni statali, rendendoli disponibili per il loro riutilizzo commerciale o non commerciale, allo scopo di incentivare l'innovazione.

La direttiva è un elemento portante della Agenda digitale europea e della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹. La revisione della direttiva è uno degli interventi chiave previsti dall'Agenda digitale (1c). L'importanza economica delle risorse di dati aperte, compresi i dati delle amministrazioni statali, è oggi innegabile. Ad esempio, secondo una relazione pubblicata dall'Economist nel 2010, i dati sono diventati "una materia prima economica quasi alla pari del capitale e della forza lavoro"², mentre il *Digital Britain Final Report* definisce i dati "una valuta dell'innovazione... la linfa della economia della conoscenza"³. Tuttavia, oltre ad alimentare l'innovazione e la creatività che servono da stimolo alla crescita economica, la libera disponibilità di dati delle pubbliche amministrazioni rende anche tali amministrazioni trasparenti, responsabili e più efficienti.

Secondo uno studio recente, il mercato complessivo delle informazioni del settore pubblico nel 2008 totalizzava un importo di 28 miliardi di EUR nell'UE⁴, mentre l'utile economico complessivo derivante dall'ulteriore apertura delle informazioni del settore pubblico determinata dalla facilità di accesso alle stesse ammonta a 40 miliardi di EUR all'anno per i paesi dell'UE-27. Gli utili economici diretti e indiretti totali connessi all'uso delle informazioni del settore pubblico per l'intera economia dell'UE-27 sarebbero dell'ordine di 140 miliardi di EUR all'anno⁵ il che dimostra chiaramente i considerevoli vantaggi economici connessi a un maggiore riutilizzo di tali informazioni. Si tratta ora di offrire al mercato un quadro legislativo ottimale per facilitare e stimolare l'effettivo riutilizzo di dati pubblici, sia commerciale che non commerciale.

¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_it.htm.

² <http://www.economist.com/node/15557443>.

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>.

⁴ *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, G. Vickery, agosto 2011.

⁵ *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, G. Vickery, luglio 2011, prossima pubblicazione.

L'articolo 13 della direttiva prevedeva la realizzazione di un riesame della sua applicazione entro il 1° luglio 2008. Il riesame è stato realizzato dalla Commissione e pubblicato nella comunicazione COM(2009) 212⁶. Essa concludeva che, nonostante i progressi compiuti, sussisteva 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, le pratiche sleali di concorrenza tra il settore pubblico e quello privato o la mentalità degli enti pubblici che non ne comprendono le potenzialità economiche. La Commissione concludeva che si sarebbe dovuto compiere un ulteriore riesame entro il 2012, quando si sarebbero avute maggiori prove dell'impatto, degli effetti e dell'applicazione della direttiva.

Dal 9 settembre al 30 novembre 2010 si è svolta un'ampia consultazione pubblica in merito al riesame della direttiva: sono pervenute 598 risposte da tutte le parti interessate, come amministrazioni pubbliche, detentori di contenuti del settore pubblico (anche di settori attualmente esclusi dalla direttiva), riutilizzatori commerciali e non commerciali, esperti, accademici e cittadini.

Le risposte alla consultazione dimostrano che, rispetto al precedente riesame, in molti Stati membri si è fatta strada una cultura del riutilizzo, ma resta ancora molto da fare per sfruttare appieno il potenziale del riutilizzo dei dati del settore pubblico. In particolare, sia gli organismi pubblici che i riutilizzatori hanno chiesto chiarimenti e orientamenti sui principi che disciplinano le tariffe e le licenze e sui formati dei dati. Inoltre, rispetto ai detentori di dati del settore pubblico, è maggiore il numero di riutilizzatori favorevoli alla modifica della direttiva allo scopo di rendere riutilizzabili tutte le informazioni accessibili, di adottare misure supplementari per aprire l'accesso alle risorse di dati pubblici e introdurre misure pratiche per facilitare il riutilizzo (come liste dei documenti disponibili, condizioni semplificate per le licenze o soppressione della concessione di licenze e applicazione di tariffe corrispondenti ai costi marginali).

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Sono stati individuati i problemi seguenti nell'ipotesi di un'impresa che intenda sviluppare un prodotto commerciale in linea, che sfrutta i dati pubblici in tutti gli Stati membri dell'Unione.

2.1. Chiarezza e trasparenza insufficienti

- Il riutilizzo continua ad essere ostacolato dalla mancanza di informazioni sui dati effettivamente disponibili e da condizioni restrittive o non chiare per il riutilizzo, comprese le informazioni sulle tariffe applicate.
- Non c'è una certezza sufficiente per stabilire se un insieme di dati rientri nelle condizioni di riutilizzo perché alcuni enti pubblici ricorrono in maniera eccessiva alla nozione di "compiti di servizio pubblico" per limitare il riutilizzo.
- Le PMI trovano probabilmente troppo complessa la procedura di ottenimento delle autorizzazioni di riutilizzo di informazioni del settore pubblico e accantonano i propri prodotti perché non hanno i mezzi per seguire la procedura fino alla fine.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:IT:PDF>.

2.2. Risorse bloccate

- Attualmente non rientrano nel campo di applicazione della direttiva i dati raccolti o prodotti da emittenti radiotelevisive pubbliche, istituti di ricerca o di istruzione e altre istituzioni culturali. Alcuni loro dati, in particolare materiale culturale di pubblico dominio, possono essere riutilizzati, ma secondo condizioni non regolamentate, cosicché è necessario compiere una nuova analisi costi/benefici sui motivi che stanno alla base delle eccezioni.

2.3. Costi eccessivi e assenza di condizioni di parità

- I riutilizzatori si lamentano del fatto che i livelli delle tariffe imposte sono di ostacolo al riutilizzo, in particolare per le PMI.
- Gli enti pubblici spesso non ripartiscono adeguatamente i costi tra le operazioni che riguardano informazioni grezze e "elaborate" e non sono in grado di garantire che le tariffe addebitate alle imprese esterne che producono informazioni "elaborate" a partire dalle loro informazioni grezze siano coerenti con le tariffe addebitate internamente.
- Alcuni enti pubblici abbinano a compiti di servizio pubblico attività commerciali che producono entrate, il che di per sé non è vietato dalla direttiva. Nel fare concorrenza al settore privato sui mercati dei prodotti e dei servizi basati sulle informazioni del settore pubblico che essi stessi producono e/o raccolgono, alcuni di questi enti pubblici tendono a imporre tariffe e condizioni di licenza anticompetitive.

2.4. Approccio disomogeneo tra gli Stati membri

- L'applicazione e l'attuazione della direttiva è disomogenea e i progressi nell'utilizzo delle informazioni del settore pubblico nell'UE non sono uniformi.
- Il ritmo diverso al quale i singoli Stati membri attuano una politica di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico rischia di frammentare ulteriormente il mercato interno a scapito delle imprese, dei consumatori e dei cittadini.

2.5. Controllo insufficiente dell'applicazione delle disposizioni in materia di riutilizzo

- Anche se in generale gli Stati membri hanno messo in atto un sistema di ricorso funzionante, solo pochi hanno affidato ad autorità specifiche il compito di ricevere reclami avverso gli enti pubblici che violano le norme in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico.
- Nella maggioranza degli Stati membri i riutilizzatori si scontrano con lungaggini e procedure complesse che li scoraggiano dal portare avanti un ricorso. L'assenza di un sistema di ricorso effettivo in alcuni Stati membri (tempi lunghi per arrivare a una decisione, competenze effettive degli organismi) dà luogo a inefficienze su alcuni mercati, con ripercussioni negative sulla concorrenza e l'innovazione e in definitiva sul benessere dei consumatori.

3. MOTIVI DI UN INTERVENTO A LIVELLO DELL'UE, VALORE AGGIUNTO UNIONALE E SUSSIDIARIETÀ

La direttiva è stata adottata in base all'articolo 114 del TFUE (ex articolo 95 trattato CE), poiché contiene disposizioni in materia di libera circolazione dei servizi e di corretto funzionamento del mercato interno. Qualunque modifica della direttiva dovrà poggiare quindi sulla stessa base giuridica.

Oggi c'è maggiore consapevolezza dell'importanza economica di dati aperti, in particolare dei dati delle amministrazioni pubbliche, come base per la creazione di prodotti e servizi di informazione nuovi. Anche se a livello dell'UE si è proceduto ad un'armonizzazione dell'insieme delle disposizioni sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, permangono alcuni problemi.

Innanzitutto, lo scopo della direttiva è quello di ovviare alla frammentazione del mercato interno e stimolare la creazione di prodotti e servizi transnazionali basati sulle informazioni del settore pubblico, poiché le discrepanze tra le normative nazionali in materia possono ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno del riutilizzo di tali informazioni.

Ad esempio, è necessario intervenire a livello dell'UE, sotto forma di una modifica del campo di applicazione della direttiva, per garantire che materiale di dominio pubblico detenuto da istituzioni culturali sia reso disponibile per il riutilizzo in maniera coerente tra tutti gli Stati membri e non solo all'interno di un singolo Stato.

In secondo luogo, lo scopo del quadro legislativo fissato dalla direttiva è quello di garantire condizioni tali da massimizzare i vantaggi potenziali del riutilizzo di risorse di dati pubblici in Europa. Tuttavia, con lo sviluppo di attività che si basano sulle informazioni del settore pubblico alcune delle regole sostanziali vigenti non riflettono quest'obiettivo. Ad esempio l'attuale dispositivo di tariffazione è considerato inadeguato per incentivare attività che si basano sul riutilizzo di dati pubblici. Inoltre molti Stati membri hanno preso individualmente l'iniziativa di passare ad una tariffazione dei costi marginali, mentre altri continuano ad applicare un regime di recupero (integrale) dei costi. Solo un intervento a livello dell'Unione, sotto forma di un'armonizzazione obbligatoria, 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.

4. OBIETTIVI STRATEGICI

Le informazioni del settore pubblico costituiscono una materia prima di grande valore per i prodotti e i servizi di contenuto digitale, con un potenziale enorme finora non sfruttato. L'obiettivo generale di quest'intervento dell'UE è contribuire alla crescita economica e alla creazione di occupazione attraverso il miglioramento delle condizioni di sfruttamento delle informazioni del settore pubblico e l'ulteriore sviluppo del mercato interno del riutilizzo di tali informazioni. Inoltre, la disponibilità delle informazioni del settore pubblico a fini di riutilizzo avrà conseguenze positive a livello di trasparenza, efficienza e responsabilizzazione delle amministrazioni pubbliche e faciliterà la partecipazione attiva dei cittadini. L'obiettivo generale è pienamente in linea con le strategie trasversali dell'UE, in particolare con la strategia Europa 2020 lanciata dalla Commissione il 3 marzo 2010 per *"trasformare l'Europa in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale"*.

Quest'obiettivo generale si suddivide in tre obiettivi specifici:

- (1) **prevenire le distorsioni di concorrenza sul mercato unionale:** stabilire condizioni di parità tra riutilizzatori ed enti pubblici "ibridi" che svolgono attività commerciali in posizione dominante;
- (2) **stimolare il mercato di prodotti e servizi a contenuto digitale basati sulle informazioni del settore pubblico:** per stimolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro attraverso il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico occorre rispettare una serie di condizioni sul riutilizzo dei dati lungo la filiera dell'uso, sia commerciale che non commerciale, delle informazioni del settore pubblico;
- (3) **stimolare lo sfruttamento transfrontaliero delle informazioni del settore pubblico:** per arrivare a un autentico e fiorente mercato interno fiorente del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico occorre rimuovere gli ostacoli pratici e regolamentari che frenano il riutilizzo a livello dell'Unione.

5. OPZIONI

Nella relazione della valutazione d'impatto sono state prese in considerazione le seguenti opzioni (capitoli 4 e 5): i) nessuna modifica della direttiva (status quo), ii) abrogazione della direttiva, iii) misure di soft law (non vincolanti), iv) modifiche legislative e v) una soluzione mista che combina misure di soft law (non vincolanti) e modifiche legislative.

Status quo: nessuna modifica della direttiva

Nel 2009, dopo il primo riesame della direttiva, la Commissione aveva concluso che il progresso e l'attuazione della direttiva non erano uniformi e aveva individuato una serie di ostacoli residui. In mancanza di prove sufficienti dell'impatto e dell'applicazione della direttiva, la Commissione decise di realizzare un ulteriore riesame entro il 2012 per analizzare l'eventuale necessità di modifiche legislative, tenendo in considerazione i progressi compiuti nel frattempo dagli Stati membri. A livello del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico quest'opzione dello status quo significherebbe che rimangono in vigore le attuali disposizioni della direttiva e delle misure nazionali di recepimento.

Cessare l'intervento a livello dell'UE: abrogazione direttiva PSI

La direttiva ha fissato le condizioni di base per il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico nell'UE e ha determinato una svolta nelle politiche e nella legislazione degli Stati membri. Senza la direttiva gli Stati membri sarebbero liberi di abrogare o modificare la legislazione nazionale di attuazione delle disposizioni in materia di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Questa opzione si tradurrebbe in pratica nella rimozione di tutti gli obblighi regolamentari attualmente contenuti nella direttiva e negli atti di recepimento della medesima.

Misure normative non vincolanti

Si tratta di strumenti come orientamenti o raccomandazione della Commissione, che forniscono informazioni aggiuntive o un'interpretazione di alcune delle disposizioni della direttiva.

Nel corso delle consultazioni i partecipanti di tutte le categorie hanno suggerito l'adozione di misure non vincolanti riguardanti le licenze, i formati tecnici e il calcolo delle tariffe (anche per il calcolo dei costi marginali). In generale quanti hanno risposto alla consultazione hanno caldeggiato la realizzazione di campagne di sensibilizzazione (scambio di buone pratiche, di conoscenze ed esperienza).

Modifiche legislative

Quest'opzione consiste nella modifica della sostanza della direttiva, ossia dei diritti e degli obblighi previsti dalle sue disposizioni. Le possibilità legislative sono: i) l'ampliamento del campo di applicazione della direttiva per comprendervi i settori attualmente esclusi; ii) la fissazione di una regola di tariffazione basata sui costi marginali, con eventuali eccezioni; iii) la modifica del principio generale per permettere il riutilizzo dei documenti accessibili; iv) rendere obbligatoria la pubblicazione dei dati in formati leggibili meccanicamente; v) rendere obbligatoria la nomina di un regolatore indipendente; vi) rovesciare l'onere della prova del rispetto delle disposizioni in materia di tariffazione; vii) imporre l'obbligo di definire i "compiti di servizio pubblico" unicamente attraverso disposizioni di legge.

Soluzione mista

Si tratta di una soluzione che combinerebbe l'adozione di modifiche sostanziali delle norme sul riutilizzo (opzione modifiche legislative) con l'adozione di orientamenti supplementari sui principi che le autorità nazionali devono applicare nella loro attuazione a livello nazionale (opzione misure non vincolanti).

6. RAFFRONTO DELLE OPZIONI E IMPATTI

L'opzione 1 (*status quo*) aumenterebbe le probabilità di adozione di approcci nazionali divergenti che darebbero luogo a incertezza a livello della regolamentazione e a distorsioni di concorrenza nel mercato interno.

L'opzione 2 (*abrogazione della direttiva*) sopprimerebbe la rete di sicurezza fornita a livello dell'UE dalle norme minime sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e finirebbe per aumentare l'incertezza a livello della regolamentazione e le divergenze negli approcci nazionali, a scapito della concorrenza e del mercato interno del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. L'abrogazione della direttiva è inoltre del tutto incoerente con le iniziative correlate sull'accessibilità dei dati e sulle possibilità del loro riutilizzo promosse a livello unionale e nazionale.

L'opzione 3 (*misure non vincolanti*) applicata da sola faciliterebbe l'applicazione delle norme della direttiva sulle licenze e sulle tariffe, ma aumenterebbe comunque la probabilità di approcci divergenti a livello nazionale creando incertezza a livello della regolamentazione e distorsioni delle condizioni di concorrenza nel mercato interno.

L'opzione 4 (*modifiche legislative*) permetterebbe di creare un quadro regolamentare favorevole al riutilizzo: amplirebbe il campo di applicazione della direttiva inserendovi materiale culturale, creerebbe un diritto al riutilizzo dei dati pubblici rivendicabile a livello dell'UE, farebbe scendere i prezzi del riutilizzo delle informazioni pubbliche e aumenterebbe l'efficacia del meccanismo di ricorso per far valere il diritto di riutilizzo.

L'opzione 5 (*pacchetto di misure non vincolanti insieme a modifiche legislative*) presenta i vantaggi dell'opzione 4, ma faciliterebbe inoltre l'applicazione delle norme della direttiva in materia di licenze e prezzi. Sarebbe in questo modo assicurata la convergenza degli approcci regolamentari nazionali 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.

Dal raffronto tra le diverse opzioni emerge che **l'opzione 5** (*pacchetto di misure non vincolanti insieme a modifiche legislative*) offre l'equilibrio migliore tra promozione del riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, armonizzazione e certezza del diritto, tenendo conto delle circostanze nazionali e dei costi di attuazione.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'indicatore principale dei progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi fissati è costituito dal corretto recepimento e dalla corretta applicazione della direttiva.

I progressi compiuti nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico e dalle politiche connesse in tutta l'Unione si misureranno anche in base a indicatori che possono essere elaborati in collaborazione con gli Stati membri (come previsto dal piano d'azione eGovernment 2011-2015).

La Commissione raccoglierà i relativi dati grazie all'obbligo di comunicazione imposto agli Stati membri, ai contributi provenienti dalle parti interessate nell'ambito di un dialogo periodico e a studi indipendenti.

La Commissione procederà al riesame dell'applicazione della direttiva e comunicherà i risultati al Parlamento europeo e al Consiglio tre anni dopo la data prevista per il suo recepimento.