



Berna, 23 giugno 2021

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 19.3342 Badran del 22 marzo 2019

Indice

Sintesi	3
1 Situazione iniziale	4
1.1 Concetto di «open government data» (OGD)	4
1.2 Incarico attuale e organizzazione dell'attuazione	5
2 Postulato 19.3342 «Sistema di autorizzazioni per gli open government data»	6
2.1 Formulazione delle domande.....	6
2.2 Procedura per la risposta al postulato	7
3 Risposta alle domande del postulato	7
3.1 Categorizzazione dell'offerta di dati	7
3.2 Categorizzazione della richiesta di dati.....	9
3.3 Definizione di una struttura dei prezzi di un sistema di autorizzazioni.....	10
3.4 Requisiti per la realizzazione di un sistema di autorizzazioni	11
4 Conclusioni	12

Sintesi

Nel suo parere in merito al postulato 19.3342 Badran del 22 marzo 2019, il 21 giugno 2019 il Consiglio federale si è dichiarato pronto a verificare in quale misura sia possibile identificare e descrivere i gruppi di utenti e le loro esigenze. Ciò allo scopo di chiarire la fattibilità del sistema di autorizzazioni a bassa soglia richiesto dal postulato nel contesto della strategia Open Government Data.

Al fine di verificare se sussistano le condizioni preliminari per un tale sistema di autorizzazione, il gruppo di accompagnamento ha analizzato le questioni elencate di seguito.

- *Categorizzazione dell'offerta di dati:* come dovrebbero essere identificati e circoscritti i dati rilevanti per l'economia, il cui accesso deve essere regolamentato nell'ambito di un sistema di autorizzazioni a bassa soglia? Il gruppo di accompagnamento è giunto alla conclusione che non è possibile definire criteri che consentano di formulare affermazioni affidabili sul potenziale economico di determinati dati.
- *Categorizzazione della richiesta di dati:* come sono identificati gli attori economici che possono beneficiare di un accesso facilitato all'offerta di dati delle amministrazioni pubbliche? Per quali attori economici l'accesso dovrà invece essere reso più difficile? Il gruppo di accompagnamento ha concluso che non sono definibili criteri che consentano una categorizzazione di diversi scopi di utilizzazione in relazione all'interesse pubblico.
- *Definizione di una struttura dei prezzi:* come va definita la struttura dei prezzi per soddisfare la richiesta del postulato che prevede diversi costi per diversi attori economici? Il gruppo di accompagnamento è giunto alla conclusione che, a causa della mancanza di criteri di base, non può essere definita una struttura dei prezzi che possa raggiungere gli effetti desiderati sul piano economico.
- *Requisiti per la realizzazione di un sistema di autorizzazioni:* quali adeguamenti dei processi e delle infrastrutture attuali sono necessari per costituire un sistema di autorizzazioni? Il gruppo di accompagnamento ha concluso che la realizzazione pratica di un sistema di autorizzazioni e di una struttura organizzativa che svolga i relativi processi e se ne assuma la responsabilità non è possibile con le attuali infrastrutture. Numerosi sistemi e processi tecnici di gestione dei dati dovrebbero essere ripensati e realizzati da zero, con un onere oltre l'ordinario. Inoltre, il notevole onere aggiuntivo generato per la gestione di questi nuovi processi dovrebbe essere sostenuto non solo dai fornitori, ma anche dai fruitori dei dati, punto chiaramente in contrasto con il principio degli OGD per quanto riguarda l'aumento del valore aggiunto.

I lavori del gruppo di accompagnamento hanno portato alla conclusione che una discriminazione mirata di determinati attori economici concernente il loro accesso a dati pubblici aperti non sarebbe possibile già sotto l'aspetto concettuale, a prescindere dai dubbi sulla costituzionalità (artt. 8 e 94 Cost.) e dalle numerose sfide pratiche per realizzare e introdurre un sistema di autorizzazioni.

1 Situazione iniziale

1.1 Concetto di «open government data» (OGD)

La strategia Open Government Data 2019–2023¹, adottata dal Consiglio federale il 30 novembre 2018, stabilisce il principio «open by default»: «il libero accesso a dati della pubblica amministrazione promuove la trasparenza e la partecipazione, rafforza il senso di responsabilità e contribuisce all'aumento del valore aggiunto (incremento dell'efficienza in seno all'amministrazione, innovazione, concretizzazione di nuovi modelli imprenditoriali) e all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile. [...] Salvo prescrizioni legali contrarie, i dati prodotti o commissionati da organi statali vanno considerati dati pubblici aperti e dal 2020, per quanto tecnicamente e giuridicamente fattibile, devono essere pubblicati dai proprietari in forma elettronicamente leggibile».

Nell'ambito degli «open government data» il termine *dati* è inteso in senso lato: essi sono unità isolate o isolabili che possono essere trattate e analizzate elettronicamente. Dati pubblici (*government data*): con questa espressione si definiscono i dati in base alla loro origine funzionale. Autorità di tutti i poteri statali e i livelli istituzionali possono essere produttori e proprietari di dati. Anche i dati di aziende parastatali o di terzi, inclusi i privati che svolgono compiti statali, sono considerati dati pubblici. Alcuni esempi sono i dati statistici, quelli finanziari, i registri, i dati meteorologici, i geodati, i dati di archivi e i dati sul sistema sanitario.

I dati che, sulla base di altri atti legislativi (segnatamente in virtù di disposizioni su protezione dei dati, protezione della proprietà intellettuale (come diritti d'autore e segreto di affari), segreto statistico, segreto fiscale, protezione delle informazioni, emolumenti e registri ufficiali), non possono essere pubblicati o possono esserlo solo a condizioni più restrittive, sono esonerati dall'obbligo di pubblicazione che vige per gli OGD.

Il concetto alla base della strategia OGD 2019–2023 della Confederazione è ampiamente diffuso anche a livello internazionale. A livello di Unione europea è determinante la direttiva 2019/1024 del 20 giugno 2019 «relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico»², la quale prevede che tutti i contenuti del settore pubblico che sono accessibili nell'ambito di prescrizioni nazionali concernenti l'accesso ai documenti³, siano in linea di principio a disposizione anche per il riutilizzo gratuito. Gli enti pubblici non possono (con poche e limitate eccezioni) mettere in conto niente in più rispetto ai costi supplementari derivanti dal riutilizzo dei loro dati. A livello nazionale, vari Cantoni, città e aziende parastatali hanno lanciato iniziative OGD⁴, come ad esempio i Cantoni di Zurigo, Berna, Basilea-Città, Turgovia, San Gallo, le città di Berna e Zurigo nonché La Posta Svizzera e le FFS. In questo contesto, l'integrazione degli OGD è regolata in modi diversi: in alcuni Cantoni la strategia della Confederazione è considerata un filo conduttore (ad es. Cantoni di

¹ [FF 2019 813 - Strategia sul libero accesso ai dati pubblici in Svizzera 2019–2023 \(Strategia Open Government Data, strategia OGD\)](#)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=DE>

³ La definizione dei documenti nel contesto dell'UE-PSI recita: «il termine "documento" dovrebbe comprendere qualsiasi rappresentazione di atti, fatti o informazioni – e qualsiasi raccolta dei medesimi – a prescindere dal supporto (su supporto cartaceo, in forma elettronica o sonora, visiva o audiovisiva). La definizione di "documento" non è destinata a comprendere i programmi informatici».

⁴ Cfr. [Organizzazioni | opendata.swiss](#)

Zurigo e Turgovia), mentre altri definiscono una strategia propria (p. es. Argovia) o hanno integrato la linea guida OGD in un'iniziativa di e-government più ampia (p. es. San Gallo).

1.2 Incarico attuale e organizzazione dell'attuazione

La strategia attualmente in vigore è la seconda strategia del Consiglio federale nell'ambito degli OGD. Il 16 aprile 2014 il Consiglio federale ha adottato la prima strategia OGD della Svizzera per gli anni 2014 – 2018. Come obiettivi, la strategia si prefiggeva il rilascio in linea di principio dei dati delle autorità, la pubblicazione e messa a disposizione coordinate di tali dati nonché la diffusione di una cultura del libero accesso ai dati nell'amministrazione e nell'economia. L'attuazione di questa strategia è stata coordinata e conclusa sotto forma di progetto entro la fine del 2018 dall'Archivio federale svizzero (AFS). In questo contesto è stato possibile costituire basi importanti come il portale di dati opendata.swiss e un'iniziale offerta di OGD di Confederazione e Cantoni. Nonostante queste basi, a luglio 2018 il Controllo federale delle finanze (CDF) nell'ambito di una verifica trasversale sull'attuazione della strategia⁵ ha tra l'altro stabilito che [...] la strategia OGD non è stata percepita ovunque come vincolante. Dovevano essere definiti misure e obiettivi più precisi e più rigorosi nonché maggiormente orientati alla richiesta di dati e al loro potenziale di utilizzo. Inoltre si raccomandava di creare a lungo termine un quadro vincolante ed efficace per i dati pubblici aperti.

Le esperienze e le conclusioni fino ad allora raccolte grazie alla verifica trasversale del Controllo federale delle finanze (CDF) per una migliore integrazione degli open government data nell'amministrazione hanno condotto alla formulazione di condizioni quadro più vincolanti per l'attuazione della più ampia strategia 2019–2023 attualmente in vigore, adottata il 30 novembre 2018 dal Consiglio federale. Obiettivo principale di questa seconda strategia sugli open government data è l'introduzione del principio «open data by default»: a partire dal 2020 i servizi federali devono rendere disponibili sul portale centralizzato opendata.swiss tutti i nuovi dati pubblicati come dati pubblici aperti, utilizzabili liberamente ed elaborabili in forma elettronica (open government data), se possibile fin dall'inizio in un formato adeguato alla domanda. Il Dipartimento federale dell'interno (DFI) è stato incaricato di verificare se e a quale livello normativo debbano essere messi a punto atti legislativi che sanciscano a livello legale i principi OGD. Come risultato di questi lavori, l'11 dicembre 2020 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sull'avamprogetto della legge federale concernente l'impiego di mezzi elettronici per l'adempimento dei compiti delle autorità (LMeCA), nella quale i principi OGD saranno sanciti a livello legislativo.

I dati pubblici sono considerati OGD se possono essere utilizzati e trasmessi liberamente, senza sostanziali limitazioni giuridiche, finanziarie o tecniche. In particolare devono essere garantiti la fruizione e il trattamento successivo a titolo gratuito; il criterio dell'accessibilità tecnica ribadisce che i dati devono poter essere trattati elettronicamente. La pubblicazione di dati aperti deve comunque rispettare le disposizioni sulla protezione dei dati, sulla protezione delle informazioni nonché sulla protezione della proprietà intellettuale, come i diritti d'autore e il segreto di affari.

⁵ Strategieumsetzung von Open Government Data Schweiz beim Bund - Schweizerisches Bundesarchiv - Eidgenössische Finanzkontrolle; CDF-17491, 24 lug. 2018 (in tedesco)

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

Pertanto, la strategia Open Government Data 2019–2023 promuove non solo gli ulteriori sviluppi delle infrastrutture tecniche ma anche l'allestimento e l'introduzione di nuovi processi e standard, la creazione di una cultura di amministrazioni pubbliche aperte, nonché la garanzia di un quadro organizzativo e giuridico efficace.

Gli obiettivi della strategia OGD 2019–2023 sono:

1. la promozione di una pubblicazione di dati coordinata a livello nazionale;
2. la garanzia di dati e descrizioni di elevata qualità;
3. la continuazione dell'esercizio del portale centralizzato `opendata.swiss`;
4. la creazione e la fruizione di un registro centrale con dati pubblici;
5. la promozione della fruizione dei dati.

Il DFI è incaricato di attuare la strategia. La direzione operativa dei lavori è affidata all'Ufficio federale di statistica (UST), dove a tale scopo nel 2019 è stata istituita la Segreteria Open Government Data. Tutte le attività sono svolte in stretta collaborazione con tutti i Dipartimenti e con la Cancelleria federale. La gestione dell'attuazione della strategia è garantita dal Comitato interdipartimentale Open Government Data. La collaborazione con gli altri livelli federali avviene nell'ambito del Forum Amministrazioni pubbliche e Open Government Data, che sostiene l'attuazione delle attività concrete secondo un piano di misure e formula raccomandazioni sullo sviluppo degli OGD.

2 Postulato 19.3342 «Sistema di autorizzazioni per gli open government data»

2.1 Formulazione delle domande

Il postulato 19.3342 «Sistema di autorizzazioni per gli open government data» presentato il 22 marzo 2019 dalla consigliera nazionale Jacqueline Badran è stato accolto dal Consiglio nazionale il 21 giugno 2019. Il Consiglio federale è così stato incaricato «di studiare la possibilità di introdurre un sistema di autorizzazioni a bassa soglia nella strategia Open Government Data. Allo scopo vanno definiti criteri omogenei che permettano di stabilire quali dati debbano essere sempre liberamente e gratuitamente accessibili a quali finalità e a quali attori, quali possano essere accessibili gratuitamente su richiesta e quali possano essere accessibili soltanto a pagamento».

A tale richiesta sono legate le domande elencate di seguito.

- *Categorizzazione dell'offerta di dati*: come dovrebbero essere identificati e circoscritti i dati rilevanti per l'economia (nel postulato definiti come «dati essenziali») il cui accesso deve essere regolamentato nell'ambito di un sistema di autorizzazioni a bassa soglia?
- *Categorizzazione della richiesta di dati*: come sono identificati gli attori economici che possono beneficiare di un accesso facilitato all'offerta di dati delle amministrazioni pubbliche? Per quali attori economici l'accesso dovrà invece essere reso più difficile? Quali criteri sono determinanti per questa delimitazione?

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

- *Definizione di una struttura dei prezzi:* come va definita la struttura dei prezzi per soddisfare la richiesta del postulato che prevede diversi costi per diversi attori economici?
- *Requisiti per la realizzazione di un sistema di autorizzazioni:* quali adeguamenti dei processi e delle infrastrutture attuali sono necessari per costituire un sistema di autorizzazioni? Quali modifiche del quadro legale e organizzativo sono necessarie a tale scopo?

2.2 Procedura per la risposta al postulato

Le questioni identificate riguardano potenzialmente l'intera offerta di dati della Confederazione. Per questo, le risposte sono state affidate a un gruppo di accompagnamento sotto la direzione dell'UST. Tale gruppo comprendeva Uffici federali che avessero un'esperienza fondata sia nella gestione dei dati sia nel settore della pubblicazione di dati pubblici aperti (OGD). I seguenti Uffici federali hanno partecipato all'elaborazione del rapporto: Ufficio federale di topografia (swisstopo), Ufficio federale di meteorologia e climatologia (MeteoSvizzera), Ufficio federale dell'ambiente (UFAM), Ufficio federale dei trasporti (UFT), Amministrazione federale delle finanze (AFF), Archivio federale svizzero (AFS) e Ufficio federale di statistica (UST). Il presente rapporto riassume i risultati delle discussioni e delle analisi di questo gruppo di accompagnamento.

3 Risposta alle domande del postulato

3.1 Categorizzazione dell'offerta di dati

Il sistema di autorizzazioni richiesto dal postulato sarebbe rivolto ai «dati essenziali», che sono prerogativa dello Stato e che potrebbero essere molto utili agli attori economici per produrre o potenziare i loro prodotti e servizi (p. es. «app»). Ne sono esempi i geoservizi o i servizi meteorologici. Si pone innanzitutto la domanda relativa ai criteri che potrebbero essere applicati per circoscrivere e identificare questi dati.

Di norma, l'offerta di dati pubblici viene oggi suddivisa in *offerta di base* e *offerta speciale*⁶. L'*offerta di base* comprende dati di cui le amministrazioni pubbliche necessitano per esercitare i loro compiti statali. In questo caso i dati vengono considerati come *risorsa infrastrutturale*⁷, dal momento che vengono sfruttati al contempo da diversi individui o servizi senza che la risorsa sia consumata dall'utilizzo («non rivalità») e possono essere usati come input per la produzione di numerosi prodotti e servizi diretti.

L'*offerta speciale* comprende dati generati nell'ambito di prestazioni individuali, specifiche per un cliente: in linea di principio i dati non vengono proposti in formato digitale all'insieme della collettività, bensì vengono consegnati a un cliente specifico come prestazione individuale.

In linea di principio, i dati o i servizi di dati prodotti ad hoc (offerta speciale) non sono da classificare come open government data. Secondo l'articolo 46a della legge

⁶ Cfr. «[Abgrenzung zwischen OGD und kundenspezifischen, individuellen Leistungen](#)» (in tedesco)

⁷ [Daten als Infrastruktur für multimodale Mobilitätsdienstleistungen \(admin.ch\)](#) (in tedesco)

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS **172.010**) possono essere riscossi emolumenti per coprire i costi generati.

La direttiva UE in vigore «relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico» (o «direttiva PSI»)⁸ prevede un recupero dei costi marginali:

«(1) Il riutilizzo di documenti è gratuito. Tuttavia, può essere autorizzato il recupero dei costi marginali sostenuti per la riproduzione, messa a disposizione e divulgazione dei documenti, nonché per l'anonimizzazione di dati personali o per le misure adottate per proteggere le informazioni commerciali a carattere riservato».

Oltre alla categorizzazione tra offerta di base e offerta speciale, i dati pubblici possono anche essere categorizzati secondo *condizioni di utilizzo*: in virtù della base giuridica viene determinato se i dati pubblicati possono essere utilizzati per scopi commerciali e/o non commerciali. Un utilizzo commerciale⁹ dei dati sussiste quando questi vengono resi accessibili a terzi direttamente, dietro compenso o gratuitamente (comunicazione dei dati) o quando questi costituiscono una parte significativa di un prodotto finale reso accessibile solo a una cerchia ristretta di persone e dietro pagamento¹⁰.

Altri criteri comuni per la categorizzazione dell'offerta di dati sono ad esempio il campo d'azione tematico o lo scopo del loro rilevamento (rilevamento per scopi statistici secondo la legge sulla statistica federale o soddisfazione di compiti amministrativi, p. es. obbligo di vigilanza).

Nessuno dei criteri menzionati, ad oggi consueti nell'ambito della gestione dei dati, consente un'affermazione concisa sul potenziale economico di determinati dati. Nell'ambito di una discussione approfondita, il gruppo di accompagnamento è giunto alla conclusione che ad oggi non vi sono criteri efficaci da utilizzare come base per rispondere alla domanda «per quali dati l'accesso dovrebbe essere regolato nell'ambito di un sistema di autorizzazioni a bassa soglia?».

A livello internazionale è stato avviato un processo per la definizione di «dati di elevato valore» nel contesto della già menzionata direttiva PSI¹¹. Lo scopo di questa prioritizzazione non è tuttavia quello di valutare singole serie di dati, bensì di fornire un orientamento in merito agli ambiti tematici in cui una pubblicazione di dati come OGD potrebbe essere particolarmente efficace per supportare i loro effetti a livello economico e sociale. Le discussioni condotte in questo ambito a livello internazionale mostrano che il valore di questi dati viene valutato in modo molto diverso in riferimento a promozione dell'innovazione, valore aggiunto economico e incremento dell'efficienza o per un dialogo pubblico basato sui fatti di vari attori dell'economia e

⁸ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:2019172DE.01005601.xml)

⁹ «Nutzungsbedingungen, Copyright», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/bfs/oeffentliche-statistik/copyright.html#:~:text=Eine%20kommerzielle%20Nutzung%20liegt%20bei,gegen%20Bezahlung%20zug%C3%A4nglich%20gemacht%20wird> (in tedesco)

¹⁰ Ad es. secondo il principio dei «bedingte Open Data» come riportato nel rapporto del DATEC del 2018 sulla fornitura di dati per la guida automatizzata del traffico stradale (Bereitstellung von Daten für das automatisierte Fahren im Strassenverkehr, disponibile in tedesco e francese). Secondo questo principio in linea di massima i dati sul traffico sono liberamente accessibili e possono essere utilizzati da tutti. L'utente stesso deve mettere i dati a disposizione della piattaforma solo nel caso in cui vengano utilizzati per sviluppare un'offerta commerciale aperta a tutti. I dati messi a disposizione in tal modo sono poi accessibili a tutti attraverso la piattaforma e possono essere utilizzati per nuove applicazioni. Tutto ciò ha lo scopo di promuovere la combinazione di una grande varietà di dati e, allo stesso tempo, l'innovazione.

¹¹ [L_2019172DE.01005601.xml \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:2019172DE.01005601.xml)

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

della società. Inoltre, non sono oggetto specifico di queste discussioni né la definizione di un valore preciso per singoli dati né l'eventuale attribuzione di un prezzo. Numerosi studi¹² sul potenziale dei dati (aperti) si concentrano soprattutto sul valore di certe *categorie di dati in determinati mercati*; non attribuiscono quindi un valore economico direttamente quantificabile a determinati dati.

Per identificare i dati essenziali dello Stato, ai quali applicare un sistema di autorizzazioni a bassa soglia, bisognerebbe quindi dapprima raccogliere un consenso degli attori economici in merito a quali ambiti tematici in generale e a quali serie di dati in particolare viene dato un potenziale economico, al fine stabilire un prezzo preciso per queste serie di dati basandosi su tali informazioni. Il gruppo di lavoro è dell'opinione che ciò non sia fattibile nel contesto attuale. Pertanto, ad oggi non è possibile rispondere alla domanda del postulato in merito a quali dati dovrebbero essere gestiti nell'ambito di questo sistema di autorizzazioni.

3.2 Categorizzazione della richiesta di dati

Il postulato richiede inoltre la definizione di criteri per quanto concerne la domanda. Questi dovrebbero consentire di categorizzare la richiesta di dati per scopo di utilizzazione *nel caso singolo*: se lo scopo di utilizzazione di un'impresa è nell'interesse pubblico, allora l'attore economico deve poter beneficiare di un accesso gratuito ai dati pubblici. Se al contrario viene identificato uno scopo di utilizzazione che non è nell'interesse pubblico, l'offerta di dati dovrebbe essere a pagamento.

Ad oggi la richiesta di dati non è categorizzata secondo la prospettiva delle caratteristiche individuali di singoli attori, bensì in riferimento al loro *comportamento in termini di fruizione*. Così, per incrementare l'efficienza dell'offerta statale di dati ci si basa innanzitutto su *profili di utilizzo*. Un obiettivo importante del fornitore di dati statale è comprendere quali utilizzazioni di dati possono essere concesse nell'ambito dell'offerta di base e dove devono invece essere forniti specifici servizi di dati (offerta speciale, cfr. n. 3.1) per ottenere lo scopo di utilizzazione desiderato. Per farlo vengono ad esempio creati, mediante misure tecniche, profili di utilizzo di massima sulla base del comportamento in termini di fruizione (ad es. numero di richieste sull'interfaccia dati / API o formati di dati preferiti). Queste informazioni contribuiscono a sviluppare l'infrastruttura dei dati in modo da coprire le più frequenti tipologie di utilizzo. Tali informazioni non consentono di formulare conclusioni sui fruitori dei dati.

Per la regolamentazione dell'accesso ai dati pubblici, il postulato richiede tuttavia una categorizzazione dei fruitori dei dati e il loro contributo al benessere comune. Sulla base delle caratteristiche individuali, i fruitori di dati apparterrebbero a una determinata categoria e beneficerebbero quindi di diverse condizioni di utilizzo. Così, per i vari gruppi menzionati nel postulato, vale a dire *giganti del web, PMI e start-up*, verrebbero messe a punto diverse offerte di dati.

Il gruppo di accompagnamento si è occupato anche delle possibili caratteristiche di categorizzazione delle imprese. In ambito economico viene oggi operata una

¹² Cfr. p.es. «The Economic Impact of Open Data Opportunities for value creation in Europe» (in inglese) <https://www.european-dataportal.eu/en/impact-studies/open-data-impact>

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

differenza tra piccole e medie imprese (PMI) e grandi imprese¹³. Le prime contano meno di 250 collaboratori, le seconde 250 o più. Inoltre le imprese sono categorizzate ad esempio secondo attività, forma giuridica e distribuzione regionale. Mentre ad esempio per attori come le organizzazioni no-profit una prestazione per il benessere della società potrebbe essere facilmente dimostrabile, nessuno dei criteri disponibili consente una valutazione obiettiva dello scopo di utilizzazione di altri attori economici (start-up, PMI, giganti del web). Anche l'applicazione di altri possibili criteri come fatturato o stadio di sviluppo (ad es. «start-up» o «impresa affermata») è stata considerata dal gruppo di accompagnamento come non adatta all'obiettivo, perché anche queste caratteristiche non consentono di definire in modo affidabile lo scopo di utilizzazione o il contributo al benessere generale.

Per realizzare il sistema di autorizzazioni previsto dal postulato sarebbero necessari sia la creazione sistematica di profili di utenti sia la concezione e l'applicazione di criteri per qualificare una prestazione nell'interesse pubblico. Entrambi gli elementi oggi non sono disponibili. Inoltre, il gruppo di accompagnamento non è riuscito a individuare soluzioni per lo sviluppo degli stessi che raggiungano l'obiettivo prefissato con una probabilità relativamente alta.

Inoltre, bisognerebbe verificare in che misura l'utilizzo previsto di tali criteri ipotetici possa essere considerato come misura contro la concorrenza e in particolare fino a che punto una tale discriminazione mirata sarebbe costituzionale¹⁴.

3.3 Definizione di una struttura dei prezzi di un sistema di autorizzazioni

Il sistema di autorizzazioni richiesto dal postulato è concepito in modo da ottenere specifici effetti sull'economia:

«la Confederazione deve quindi conservare la sovranità sui dati: deve garantirne l'accessibilità secondo regole omogenee, ma deve anche poter decidere in ogni singolo caso se l'utilizzazione prevista sia di pubblica utilità. La soppressione totale della sovranità statale sui dati non potrà mai essere nell'interesse pubblico. Anzi, l'accessibilità completa e incondizionata di tutti i dati favorirebbe i soggetti sbagliati. In particolare i giganti del web come Google, Apple e Microsoft, che potrebbero per esempio migliorare considerevolmente i loro servizi geografici e meteorologici sviluppando nuove applicazioni che sottrarrebbero il mercato alle PMI e alle start-up innovative locali. Tutto il contrario della promozione dell'innovazione perseguita dalla strategia OGD. Sarebbe pertanto molto più appropriato un sistema di autorizzazioni che consentisse alle PMI e alle start-up, su richiesta, di accedere agevolmente, gratuitamente e senza complicazioni burocratiche a dati essenziali per la loro attività».

Secondo il sistema di autorizzazioni richiesto, la struttura dei prezzi destinata a determinati attori economici dovrebbe servire da *incentivo* all'utilizzo dei dati, mentre per altri l'accesso ai dati e alla loro fruizione dovrebbe essere controllato e reso più difficile. In questo contesto si pone la questione se prezzi elevati sortirebbero qualche

¹³ «Piccole e medie imprese», <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/industria-servizi/imprese-addetti/struttura-economica-imprese/pmi.html>

¹⁴ Art. 94 cpv. 4 della costituzione federale della Confederazione Svizzera (RS' 101)

Sistema di autorizzazioni per gli open government data

tipo di effetto. Gli attori economici menzionati, come ad esempio le grandi società, dispongono di norma di notevoli possibilità finanziarie, al punto che un emolumento influenzerebbe appena le loro abitudini in materia di fruizione dei dati.

I dati sono da considerare in linea di principio come beni non rivali, vale a dire che il consumo di dati da parte di un consumatore (fruitore di dati) non impedisce il consumo degli stessi dati da parte di un altro fruitore (il bene non si consuma). Per questo tipo di beni i cosiddetti costi marginali, vale a dire i costi per produrre un'ulteriore unità, tendono a zero. Per questa ragione, nell'ambito della diffusione dei dati, i costi non sono determinanti per la definizione della struttura del prezzo. I prezzi mirano invece a coprire i costi, soprattutto nei casi in cui ne emergano di notevoli e possa essere prevista una raccolta di emolumenti.

Dal momento che nell'ambito della diffusione dei dati i costi non sono determinanti per la definizione della struttura dei prezzi e quindi non possono fungere da base per il sistema di incentivi richiesta dal postulato, sarebbe centrale un'informazione concreta sul valore che gli attori dell'economia privata potrebbero estrarre da questi dati. Come illustrato al n. 3.1 non è tuttavia possibile definire a priori quale valore potenziale abbiano determinati dati pubblici per i diversi attori economici. Il gruppo di accompagnamento è dunque giunto alla conclusione che, nella situazione attuale, la definizione di una struttura dei prezzi efficace non è possibile.

3.4 Requisiti per la realizzazione di un sistema di autorizzazioni

Oltre ai requisiti in termini di concezione, l'introduzione di un sistema di autorizzazioni a bassa soglia richiederebbe numerosi adeguamenti degli odierni processi e delle infrastrutture per la gestione dei dati.

Per una gestione efficiente dei profili di fruitori di dati necessari per il sistema di autorizzazioni (cfr. n. 3.2) tutte le unità amministrative dovrebbero essere in grado di gestire diversi livelli di autorizzazione per diversi canali di diffusione dei dati, nel rispetto di tutti gli standard di sicurezza. A tale scopo, gli attuali sistemi di gestione dei dati dovrebbero essere in gran parte riorganizzati dalle basi, al fine di poter sostenere il tipo di processi previsti nel postulato. Inoltre, il quadro giuridico e amministrativo dovrebbe essere adeguato per questi nuovi compiti.

La struttura stessa dell'offerta di dati dovrebbe essere modificata in vista del sistema di autorizzazioni auspicato (cfr. n. 3.1). «Moduli di dati» delimitabili dovrebbero essere definiti in modo da poterli attribuire a diversi processi di diffusione (ad es. moduli di dati accessibili a tutte le imprese vs moduli di dati accessibili solo ad alcune imprese ecc.). Tuttavia oggi la delimitazione delle raccolte di dati rappresenta una grande sfida, perché queste sono sempre il risultato di numerose e diverse fonti di dati.

Inoltre, è importante notare che il cospicuo onere aggiuntivo generato per la gestione di questi nuovi processi dovrebbe essere sostenuto non solo dai fornitori, ma anche dai fruitori dei dati, punto chiaramente in contrasto con il principio degli OGD per quanto riguarda l'aumento del valore aggiunto.

4 Conclusioni

Il postulato richiede criteri omogenei per la categorizzazione dell'offerta di dati e della richiesta di dati, che possano essere utilizzati come base per costituire un sistema di autorizzazioni a bassa soglia. Attori economici che fruiscono dei dati pubblici per dare un contributo all'interesse pubblico dovrebbero poter utilizzare questi «dati essenziali» a condizioni di favore.

Ad oggi tali criteri non esistono e non sono state definite basi per la definizione di nuovi criteri. In particolare, la concezione e l'introduzione di criteri che consentano affermazioni affidabili sul potenziale economico di determinati dati non sono realizzabili, e lo stesso vale per criteri che consentano una categorizzazione di diversi scopi di utilizzazione in riferimento all'interesse pubblico. Ne consegue che non può essere definita nemmeno una struttura dei prezzi, che potrebbe portare gli effetti desiderati sul piano economico.

Con le attuali infrastrutture non è possibile realizzare dal punto di vista pratico né un sistema di autorizzazioni né una struttura organizzativa che svolga i relativi processi e se ne assuma la responsabilità. Numerosi sistemi e processi tecnici di gestione dei dati dovrebbero essere ripensati e realizzati da zero, con un onere oltre l'ordinario. Il quadro organizzativo e giuridico dovrebbe essere in grande misura riorganizzato. L'onere supplementare che risulterebbe dall'introduzione di questi nuovi processi dovrebbe essere sostenuto non solo dai fornitori, ma anche dai fruitori dei dati, indipendentemente dalla categoria di utenti alla quale appartengono.

Le discussioni sull'elaborazione del presente rapporto hanno portato alla conclusione che una discriminazione mirata di determinati attori economici relativa al loro accesso a dati pubblici aperti non sarebbe possibile già sotto l'aspetto concettuale, a prescindere dalle numerose sfide pratiche per realizzare e introdurre un sistema di autorizzazioni. Di conseguenza, nel presente caso si può astenersi dal condurre un esame dettagliato dei dubbi sulla costituzionalità (art. 94 Cost.). Un tale sistema di autorizzazioni solleverebbe infatti la questione della violazione dei principi dell'ordinamento economico, poiché le limitazioni alla libertà economica, in particolare le misure contro la concorrenza, sono ammissibili solo se previste dalla Costituzione federale.

Affinché l'utilità sul piano sociale ed economico sia ottimale, l'approccio migliore è rappresentato da una pubblicazione non discriminatoria e gratuita dei dati pubblici sotto forma di open government data. A questo scopo il Consiglio federale ha approvato la strategia OGD 2019–2023. L'introduzione di un sistema di autorizzazioni sarebbe non solo irrealizzabile dal punto di vista pratico, ma sarebbe anche in profondo contrasto con questo approccio, ridurrebbe in modo significativo l'utilità della risorsa infrastrutturale «dati» e causerebbe un onere sproporzionato per i fornitori di dati (amministrazioni pubbliche) e per i fruitori di dati a tutti i livelli.