Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Torino

Ludovica Paseri

Il governo dei dati

Interesse pubblico, altruismo e partecipazione

UNIVERSITÀ DI TORINO

Dipartimento di Giurisprudenza

Giappichelli

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino

8

Comitato scientifico:

Valeria Marcenò (*coordinatrice*)
Alessandra Algostino
Stefano Barbati
Roberto Cavallo Perin
Maurizio Cavanna
Federico Consulich
Elena D'Alessandro
Riccardo de Caria
Paolo Gallo
Michele Graziadei
Enrico Grosso
Daniela Izzi
Barbara Lavarini
Anna Mastromarino
Pier Giuseppe Monateri
Simona Novaretti
Michele Rosboch
Michele Vellano
Annamaria Viterbo
Georgia Zara
Ilaria Zuanazzi

IUSTITIAM COLIMUS

Ludovica Paseri

Il governo dei dati

Interesse pubblico, altruismo e partecipazione

UNIVERSITÀ DI TORINO

Dipartimento di Giurisprudenza

Giappichelli

© Copyright 2025 – G. Giappichelli Editore - Torino
10124 Torino, Via Po, 21 - Tel. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-1425-6
ISBN/EAN 979-12-211-6331-5 (ebook)

© Copyright 2025 – Università degli Studi di Torino
10124 Torino, Via Verdi 8
www.collane.unito.it/oa/
www.openaccess@unito.it

ISBN/EAN 978-88-7590-352-7

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto a un processo di referaggio anonimo, nel rispetto dell'anonimato sia dell'Autore sia dei revisori (double blind peer review)*. La valutazione è stata affidata a esperti del tema trattato, nominati dal Comitato Scientifico della Collana in conformità al Regolamento delle pubblicazioni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. I revisori hanno formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare il presente volume.*

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e con fondi del progetto PRIN 2022 «Smart Legal Order in DigiTal Society – SLOTS».

G. Giappichelli Editore

Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

pag.

Introduzione XI

Capitolo I
I dati nel quadro normativo europeo

1. I dati 1
2. Il governo dei dati 7
3. La strategia europea per i dati 10
4. Tra sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali 16
5. La legislazione europea in materia di dati 19
6. Un quadro giuridico in divenire 27

Capitolo II
L'interesse pubblico nel governo dei dati

1. Interesse pubblico e dati 32
2. Interesse pubblico: un inquadramento teorico preliminare 35
3. Interesse pubblico nel GDPR 42
   3.1. Requisito 45
   3.2. Deroga 48
   3.3. Motivazione residuale 53
4. L'interesse pubblico nell'evoluzione della politica dei dati 57
5. L'approccio europeo 66
   5.1. Dall'economia dei dati all'interesse pubblico 70
   5.2. Tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico 76

Capitolo III
L'altruismo dei dati

1. Diritto e altruismo 79

pag.

2. La condivisione altruistica dei dati 84
   2.1. L'origine 85
   2.2. Il meccanismo di altruismo dei dati nel DGA 87
      2.2.1. Condizioni di validità 88
      2.2.2. Registrazione e autorità nazionali 90
      2.2.3. Operatività 94
3. L'attuazione dell'altruismo dei dati 96
4. A che punto siamo? 102
   4.1. Consenso 103
   4.2. Il crocevia degli Stati membri 108

Capitolo IV
La partecipazione

1. La partecipazione nel governo dei dati 111
   1.1. Il supporto istituzionale 117
   1.2. Tra mezzi e fini 119
   1.3. La partecipazione disinteressata 121
   1.4. Teoria e pratica 122
2. Le sfide della partecipazione 123
3. Democrazia, partecipazione, dati: due modelli a confronto 128
   3.1. Apertura e democrazia 131
   3.2. Dati e democrazia 135
4. Dal governo alla *governance* dei dati 138
   4.1. Alfabetizzazione 139
   4.2. Meccanismi di coordinamento 142

Capitolo V
Una strategia di intervento: la *data stewardship*

1. L'emergenza della *data stewardship* 148
2. *Data stewardship* nel settore pubblico 151
   2.1. Ricerca scientifica 152
      2.1.1. La *data stewardship* e i dati della ricerca nelle politiche europee 154
      2.1.2. Il paradosso dei dati della ricerca nella scienza contemporanea 155

pag.

2.2. Pubblica amministrazione 158
2.2.1. Trasparenza e *data stewardship* negli enti pubblici 161
2.3. Giustizia 166
3. *Data stewardship* nel settore privato 172
3.1. Meccanismi di condivisione dei dati ai sensi del *Data act* 173
3.2. Una questione di opportunità? 177
4. Una strategia di intervento 180
4.1. Interfaccia 181
4.2. Principi 185

Conclusioni 193

Bibliografia 203

Riferimenti normativi 223
Soft law e report istituzionali 227
Pronunce giudiziali 231
Sitografia 231

Introduzione

Il processo di datificazione della realtà, per cui potenzialmente ogni aspetto della nostra vita è destinato ad essere rappresentato e compreso in termini di dati, unitamente ad un incessante processo di produzione degli stessi in termini di *zettabyte*[1], richiede di pensare e analizzare le condizioni di un governo dei dati. La scelta dei fini, il dibattito pubblico e le decisioni politiche in materia di dati acquisiscono una rilevanza fondamentale sia per l'ambito privato sia per quello pubblico. A ciò si aggiunge l'esigenza di disporre di grandi dataset per addestrare sistemi di intelligenza artificiale (IA), per i quali sono previsti investimenti sempre più ingenti. Qualche esempio può far meglio percepire la portata e la rilevanza del fenomeno e del processo in corso.

Nel febbraio 2025, all'*AI Action Summit* tenutosi a Parigi, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa *InvestAI*[2] che intende mobilitare 200 miliardi di euro per investimenti nel campo dell'IA e prevede la costruzione di un nuovo fondo europeo di 20 miliardi di euro per le cd. *AI factories*, vale a dire ecosistemi e infrastrutture costruiti sul territorio europeo, attorno a grandi supercomputer, per il rilancio di innovazione e produttività nell'Unione europea (UE)[3]. Parallelamente, negli stessi giorni, il Presidente

[1] I dati previsti per il 2025 indicano un aumento del 530% del volume globale dei dati, che passeranno dai 33 zettabyte del 2018 ai 175 zettabyte. Sul punto, European commission, *European data strategy. Making the EU a role model for a society empowered by data*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en#projected-figures-2025.

[2] European commission, *EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, 11 febbraio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467.

[3] Sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 6. Con toni enfatici, si legge nel comunicato stampa che «The EU's InvestAI fund will finance four future AI gigafactories across the EU. The new AI gigafactories will be specialised in training the most complex, very large, AI models. Such next-generation models require extensive computing infrastructure for breakthroughs in specific domains such as medicine or science. The gigafactories will have around 100 000 latest-generation AI chips, around four times more than the AI factories being set

francese Emmanuel Macron ha annunciato un piano di investimenti nazionale nel campo dell'IA di 109 miliardi di euro teso ad accelerarne lo sviluppo [4]. I finanziamenti previsti dall'iniziativa francese, che vede la partecipazione di vari fondi pubblici, privati e internazionali [5], si inseriscono nel più ampio progetto dell'Unione e saranno principalmente utilizzati nella costruzione di *data centre* europei [6], connessi alle *AI factories*. L'iniziativa europea e il connesso intervento francese sono annunciati in esplicita risposta al progetto *Stargate*, presentato dal neoeletto Presidente degli Stati Uniti Donald Trump nel gennaio 2025 [7].

Accanto a queste dichiarazioni e alle promesse di cospicui finanziamenti, si assiste ad un crescente numero di vicende che includono la raccolta, l'elaborazione, la condivisione e l'utilizzo di dati, personali e non, suscettibili di mettere a rischio e compromettere la salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui con implicazioni politiche, sociali, epistemiche ed economiche sempre più rilevanti. Si pensi alla vicenda, emersa nel novembre 2024, relativa all'agenzia di previdenza sociale svedese che ha adottato un sistema

---

up right now. The gigafactories funded through InvestAI will be the largest public-private partnership in the world for the development of trustworthy AI», European commission, *EU launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, cit.

[4] A. PIQUARD, *IA: avec l'annonce de «109 milliards d'euros d'investissements» privés, Emmanuel Macron entend se mesurer aux Etats-Unis*, in *Le Monde*, 9 febbraio 2025, https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/02/09/intelligence-artificielle-avec-l-annonce-de-109-milliards-d-euros-d-investissement-emmanuel-macron-entend-se-mesurer-aux-etats-unis_6539184_3234.html.

[5] Accanto a fondi pubblici francesi, vi è la promessa di investimento da parte di attori internazionali, quali gli Emirati arabi uniti, e di attori privati, come, per esempio, il fondo d'investimenti canadese Brookfield, cfr. C. PERREAU, *IA: Macron annonce 109 milliards d'euros d'investissements en France*, in *Les Échos*, 9 febbraio 2025, https://www.lesechos.fr/tech-medias/intelligence-artificielle/ia-macron-annonce-109-milliards-deuros-dinvestissements-en-france-2147639.

[6] Il tema è connesso alla dipendenza tecnologica europea. In Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, COM/2025/165 final, 11, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:165:FIN, si legge «The EU currently lags behind the US and China in terms of available data centre capacity, relying heavily on infrastructure installed in and controlled by other regions of the world, that EU users access via the cloud», 9.

[7] G. DE VYNCK, N. TIKU, *Trump tech agenda begins with $500B private AI plan and cuts to regulation*, in *The Washington Post*, 21 gennaio 2025, https://www.washingtonpost.com/technology/2025/01/21/stargate-500-billion-trump-ai/.

di IA per individuare potenziali frodi nell'allocazione degli assegni di mantenimento temporaneo, che si è rivelato discriminatorio nei confronti di donne, migranti, soggetti con basso reddito e persone prive di istruzione universitaria [8]. Oppure, si consideri il caso dell'algoritmo spagnolo TVR (*Tabla de variables de riesgo*), utilizzato dai tribunali provinciali per valutare le richieste dei permessi penitenziari, che ha discriminato i detenuti stranieri classificandoli automaticamente ad elevato rischio di recidiva [9]. E questi sono soltanto alcuni esempi recenti, peraltro avvenuti nel territorio dell'Unione europea, dove vige un quadro normativo e di tutele robusto e piuttosto articolato [10].

Gli investimenti e le promesse in materia di IA, da un lato, e i casi di discriminazione e lesione dei diritti fondamentali, dall'altro, mostrano un contrasto che può alimentare due atteggiamenti opposti e parimenti problematici. In primo luogo, tale contrasto può condurre ad adottare un atteggiamento preventivamente critico nei confronti della tecnologia, con il rischio di non riconoscerne i benefici [11]. All'opposto, vi è il rischio di rivolgere

---

[8] S. GRANBERG, G. GEIGER, *Hemlig AI såg oskyldiga kvinnor som vab-fuskare*, in *Svenska Dagbladet*, 27 novembre 2024, https://www.svd.se/a/Rzmg9x/forsakringskassans-ai-for-vab-fusk-granskade-kvinnor-oftare.

[9] T. GARCÍA, *Las prisiones españolas usan un algoritmo sin actualizar desde 1993 para decidir sobre permisos de salida*, in *Civio*, 26 febbraio 2025, https://civio.es/justicia/2025/02/26/las-prisiones-espanolas-usan-un-algoritmo-sin-actualizar-desde-1993-para-decidir-sobre-permisos-de-salida/.

[10] Sul quadro di tutele europeo connesso ai dati, si veda, *infra*, capitolo I, paragrafo 5. Se si rivolge l'attenzione all'esterno dell'UE, si pensi alle espulsioni guidate dai dati (*data-driven*), poste in essere dall'agenzia statunitense *Immigration and Customs Enforcement* (ICE) per individuare le persone illegittimamente negli Stati Uniti e quindi destinate ad essere espulse, in A.M. BEDOYA, *The cruel new era of data-driven deportation*, in *Slate*, 22 settembre 2020, https://slate.com/technology/2020/09/palantir-ice-deportation-immigrant-surveillance-big-data.html?utm. Oppure si pensi al progetto dell'*Homeland Security Department* (DHS) degli Stati Uniti di utilizzare il riconoscimento facciale per tracciare i migranti che fanno ingresso nel Paese: «The US Department of Homeland Security (DHS) is looking into ways it might use facial recognition technology to track the identities of migrant children, "down to the infant," as they age, according to John Boyd, assistant director of the department's Office of Biometric Identity Management (OBIM), where a key part of his role is to research and develop future biometric identity services for the government», in E. GUO, *The US wants to use facial recognition to identify migrant children as they age*, in *MIT Technology Review*, 14 agosto 2024, https://www.technologyreview.com/2024/08/14/1096534/homeland-security-facial-recognition-immigration-border/.

[11] Si consideri il potenziale delle nuove tecnologie digitali nel combattere il cambiamento

l'attenzione unicamente al potenziale – reale o percepito – dell'IA, perdendo di vista la posta in gioco.

Andando al di là della tensione tra queste prospettive, ciò che emerge in maniera evidente dall'analisi dei casi sopra citati è la centralità delle scelte compiute in relazione ai dati. Molto spesso, anche nel campo della ricerca scientifica e accademica, l'attenzione è rivolta soltanto o prevalentemente all'IA. Tuttavia, un aspetto cruciale dei casi problematici che coinvolgono algoritmi o sistemi di *machine learning* (ML) e che generano illeciti, abusi e lesioni dei diritti fondamentali è strettamente legata ai dati, alle *scelte* compiute in relazione ad essi, alle finalità per cui sono trattati e alle loro modalità di amministrazione e conservazione. Prima di interrogarsi sulla portata discriminatoria di un sistema di IA, occorre dunque porsi un'altra serie di domande: quali dati è previsto che tratti? Chi ha scelto quali dati trattare? Quali sono le scelte umane (e politiche) alla base di tali trattamenti?

Per questo motivo, l'analisi deve necessariamente occuparsi, dal punto di vista pratico (delle norme applicate) e teorico (con il ricorso agli strumenti propri della filosofia del diritto), di tale contrasto che caratterizza il dibattito in materia di digitale, investigando il ruolo dell'ordinamento giuridico e delle istituzioni in relazione alla incessante produzione, raccolta, elaborazione e condivisione dei dati. Il presente volume intende contribuire a questo sforzo, per analizzare l'approccio europeo al governo dei dati. Ciò richiede, preliminarmente, di svolgere alcune considerazioni di metodo, al fine di delimitare l'ambito dell'indagine e di precisarne il senso.

Le istituzioni dell'Unione, a partire dalla Strategia europea per i dati pubblicata dalla Commissione europea nel 2020 [12], hanno inteso reagire alle politiche digitali di Stati Uniti, Cina e Giappone, perseguendo un duplice obiettivo: da un lato, il governo europeo dei dati mira a rendere

climatico e le opportunità derivanti da una sempre più diffusa disponibilità della tecnologia. Il riferimento va, per esempio, alle pratiche di «participatory sciences» e dal ruolo della tecnologia che connette società e comunità scientifica. Si pensi alle iniziative che coinvolgono il mondo dell'alpinismo nella raccolta di dati per finalità di ricerca scientifica in ambienti estremi, non agilmente raggiungibili. Sul punto, cfr. R. FARRELL, *The mountaineers and hikers collecting data in extreme environments that scientists can't reach*, in *BBC*, 14 novembre 2024, https://www.bbc.com/future/article/20241112-the-mountaineers-and-hikers-collecting-data-in-extreme-environments-that-scientists-cant-reach.

[12] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066; sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 3.

l'Unione competitiva nel campo dell'innovazione tecnologica, incrementando il mercato unico digitale; dall'altro, vi è la precisa volontà di farsi garante di uno sviluppo tecnologico rispettoso dei diritti e delle libertà fondamentali attraverso un articolato quadro normativo. Nei cinque anni successivi alla presentazione della Strategia europea per i dati, molti sono stati i testi normativi approvati dalle istituzioni europee e attualmente in vigore aventi ad oggetto gestione, raccolta, trattamento e condivisione dei dati. A fronte dell'indubbia complessità di tale quadro normativo e delle iniziative che ne sono derivate, appare lecito chiedersi se il modello europeo di governo dei dati sia non solo desiderabile ma anche fattibile ed efficace. In questa ottica, è stato dunque necessario operare delle scelte e privilegiare una prospettiva d'analisi forse meno esplorata nella letteratura corrente ma parimenti importante. L'idea è stata quella di guardare all'approccio europeo al governo dei dati da una prospettiva più pubblicistica (stante l'enorme mole di studi relativa al ruolo degli attori privati, dalle piattaforme commerciali ai titolari di *social media*, dalle *big tech* ai motori di ricerca, ecc.), mettendo in rilievo e facendo leva su tre nozioni rilevanti per la filosofia del diritto e il pensiero politico: vale a dire come l'interesse pubblico, l'altruismo e la partecipazione democratica ai processi decisionali abbiano inciso sulle scelte politiche del legislatore europeo.

Nell'affrontare questo plesso di problemi, e nell'esaminare criticamente, cioè filosoficamente, il governo europeo dei dati, il presente lavoro è suddiviso in cinque capitoli: nella loro articolazione si esprimono anche scelte di metodo, che, come detto, ruotano attorno ad alcune questioni classiche del campo d'analisi giusfilosofica.

Il primo capitolo, oltre a proporre un'analisi dalla Strategia per i dati presentata dalla Commissione europea nel 2020 e del derivante quadro normativo, intende mettere in luce le specificità del governo nel rapporto tra mercato e diritti fondamentali. Precisate le scelte politiche del legislatore, occorrerà interrogarsi sull'efficacia dell'approccio europeo per comprendere se sia l'auspicabile alternativa ai modelli americano e cinese [13],

[13] «Unlike the United States, whose market-driven regulatory model leaves tech companies in charge, or China, whose state-driven model is aimed at regulating its tech industry to preserve the political power of the state, the EU has pursued a third path by adopting its own human-centric and rights-driven approach to digital regulation. This approach focuses on enhancing the individual and collective rights of European citizens in a digital society and demonstrates the EU's unwillingness to align itself with either the US or China. This distinctly European way of regulating the digital economy views governments as having a central role

nonché per mettere a fuoco i rischi che emergono dalla crisi economica del primo decennio di questo secolo, ossia il «depotenziamento della politica rispetto ai mercati» e la «crisi dello stesso Stato moderno, inteso lo Stato quale sfera pubblica deputata alla difesa degli interessi generali e quale istituzione politica separata dall'economia e rispetto ad essa eteronoma e sopraordinata» [14].

Alla luce del rapporto tra sviluppo economico e quadro di tutele fondamentali, il secondo capitolo si occupa di indagare il ruolo dell'interesse pubblico nel governo dei dati nelle politiche digitali europee. A partire da quella che Norberto Bobbio aveva definito in termini di «grande dicotomia» tra pubblico e privato, l'intento è quello di comprendere il significato assunto dal concetto di interesse pubblico nel quadro normativo europeo in materia di dati. Tale concetto, frequentemente evocato e raramente definito, rappresenta spesso la condizione per derogare alla normativa generale, sollevando una serie di interrogativi relativi, da un lato, al rapporto tra diritto dell'Unione e ruolo degli Stati membri e, dall'altro, alla relazione tra *hard law* e *soft law* o, in altre parole, tra una concezione del diritto in termini sanzionatori e la cd. funzione promozionale del diritto.

Un'emblematica rappresentazione della funzione promozionale del diritto nel quadro dell'approccio europeo è offerta dall'altruismo dei dati, introdotto dal *Data governance act* [15], oggetto di analisi del terzo capitolo. L'intento delle istituzioni europee perseguito con questo meccanismo di volontaria condivisione dei dati è quello di creare dei cd. *data pools*, tesi a servire l'interesse generale nell'affrontare le grandi sfide del nostro tempo (salute, lotta al cambiamento climatico, miglioramento della mobilità, ottimizzazione delle prestazioni dei servizi pubblici, ecc.). A partire dall'analisi del quadro teorico del rapporto tra diritto e altruismo, e dopo aver esplorato l'origine, il funzionamento e i principali attori di questa peculiare forma di filantropia dei dati promossa dalle istituzioni europee, il capitolo mira ad indagarne lo stato d'attuazione, l'evoluzione e le prospettive.

---

in both steering the digital economy and in using regulatory intervention to uphold the fundamental rights of individuals, preserve the democratic structures of society, and ensure a fair distribution of benefits in the digital economy», in A. BRADFORD, *Digital empires. The global battle to regulate technology*, OUP, Oxford, 2023, 105.

[14] L. FERRAJOLI, *La democrazia rispetto ai diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 143, 151.

[15] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

Il quarto capitolo si dedica all'analisi della partecipazione democratica. La complessità dello scenario che emerge dall'indagine, ossia la molteplicità di livelli e modalità di intervento, nonché la varietà degli attori coinvolti, ha condotto molti a guardare al potenziale derivante dal coinvolgimento dei cd. portatori di interessi (*stakeholders*) nel governo europeo dei dati. Il tema della partecipazione democratica è oggetto di rinnovato interesse in numerosi ambiti investiti dalla rivoluzione digitale. Tuttavia, per quanto la partecipazione sia, in linea di principio, generalmente auspicabile, nonché frequentemente evocata come risolutiva di ogni forma di criticità sul piano sociale e politico, occorre rilevare che concrete forme di partecipazione e di coinvolgimento esitino a prendere forma.

Nonostante il quadro dell'analisi appaia critico, in ragione di molteplici problematicità illustrate nel corso dei primi quattro capitoli, il volume non vuole limitarsi ad elaborare una *pars destruens*, ma prova a delineare, nell'ultimo capitolo, una *pars costruens*, mettendo a sistema alcune risorse teoriche e pratiche emerse nel quadro dell'approccio europeo al governo dei dati. Il quinto capitolo conclude, infatti, il volume proponendo una strategia di intervento, incentrata sulla *data stewardship*, quale condizione necessaria, seppur non sufficiente, per perseguire e coniugare il duplice obiettivo di sviluppo del mercato digitale europeo e di tutela dei diritti fondamentali, agendo come un'interfaccia essenziale tra i vari attori e livelli del governo dei dati, sollecitando la formazione di nuove competenze e di nuovi modelli di cooperazione nell'ambito del digitale.

***

Nel condurre l'analisi contenuta in questo volume ho potuto contare sul supporto e sul confronto costante con Ugo Pagallo e Massimo Durante, che mi hanno seguita con grande generosità intellettuale discutendo con me i temi d'indagine. Per questo sono loro profondamente grata.

Questo lavoro mi ha dato modo di approfondire lo studio del governo dei dati e il ruolo del pubblico interesse nel quadro delle politiche europee in materia di digitale, consolidando una linea di ricerca emersa nelle prime fasi della stesura della mia prima monografia. In aggiunta, le riflessioni in materia di pubblico interesse nel quadro delle politiche del digitale sono state approfondite e discusse nel workshop *The public interest in the law and philosophy*, organizzato da João Cardoso Rosas (Universidade do Minho), Daniele Santoro (Universidade do Minho) ed Eric Boot (University of Amsterdam), nel quadro del *31st World Congress of the International Association for*

Philosophy of Law and Social Philosophy (IVR 2024), presso la Soongsil University di Seul, nel luglio 2024.

Ho avuto modo di condividere le mie considerazioni in materia di altruismo dei dati con l'attiva e coinvolgente comunità di ricerca di ETHICOMP, in occasione della conferenza *Smart ethics: the leading role of ethics in the digital world*, tenutasi presso la Universidad de La Rioja, a Logroño, nel marzo 2024.

Per quanto riguarda, invece, le osservazioni finali in materia di *data stewardship*, l'analisi ha estremamente beneficiato dell'interazione con rappresentanti di aziende ed enti pubblici in qualità di partecipanti del *Data steward bootcamp intensive course*, organizzato da Stefaan Verhulst e Paulina Behluli (The Gov Lab), in collaborazione con Compagnia di San Paolo, presso il Collegio Carlo Alberto di Torino nel novembre 2024, in cui ho rilevato un grande interesse nei confronti del processo di conformità al quadro normativo europeo in materia di dati e digitale. Sono stata colpita durante le mie lezioni dalla spiccata sensibilità nei confronti dell'accurata e responsabile gestione dei dati, a dispetto di una diffusa narrazione pessimistica che considera la società indifferente nei confronti delle implicazioni etiche, giuridiche e sociali derivanti dalla raccolta, elaborazione e trattamento dei dati.

La necessità di adottare uno sguardo ampio e sistemico all'approccio europeo al governo dei dati è stata inoltre sollecitata dal dialogo con le studentesse e gli studenti della Magistrale in Intelligenza artificiale e innovazione digitale del Dipartimento di Informatica dell'Università del Piemonte Orientale (UPO), che hanno preso parte al corso «Diritto e società digitale», di cui sono stata titolare nell'ultimo anno accademico. La natura interdisciplinare del tema d'indagine del presente volume richiede necessariamente il confronto con altri campi del sapere: l'incontro con chi si sta formando nel settore dell'informatica ha costituito per me e per la mia ricerca un'esperienza particolarmente arricchente. Per questo ringrazio Serena Quattrocolo, promotrice, nel 2020, di questo corso di laurea interdisciplinare, all'epoca pionieristico, che coniuga informatica e diritto e Alessio Bottrighi, Presidente del corso di laurea.

Durante la stesura di queste pagine ho beneficiato di due periodi di ricerca particolarmente costruttivi. Il primo, nei mesi di febbraio e marzo 2025, presso l'*Instituut voor Informatierecht* (IViR) dell'Università di Amsterdam, dove ho avuto modo di confrontarmi con Kristina Irion, la cui approfondita conoscenza del quadro normativo europeo in materia di dati e digitale si è rivelata per me di grande valore. Il secondo periodo, nel maggio 2025, presso la *School of Social Sciences and Technology* della *Technische*

Universität München (TUM), dove ho tratto beneficio dall'interazione con Sabina Leonelli e il suo eccezionale gruppo di ricerca che si occupa di temi cruciali connessi al ruolo dei dati nell'attuale società digitale dalla prospettiva filosofica.

Prezioso è stato il supporto di Barbara Gagliardi e Jacopo Ciani. Ringrazio, inoltre, Martina Baltuzzi, per il suo importante aiuto nell'ultima revisione del manoscritto. Sono state di grande utilità una serie di conversazioni con Sergio Foà, che, a partire da alcune riflessioni relative alla mia prima opera monografica, mi ha offerto prospettive preziose, in particolare nel rapporto tra accesso ai dati e trasparenza, che spero di essere riuscita a riflettere nelle pagine che seguono.

Sono estremamente grata che la prestigiosa collana delle Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino abbia accolto il mio scritto e per questo ringrazio la Direttrice Valeria Marcenò e il Vicedirettore alla ricerca Enrico Sciandrello, nonché i revisori, le cui acute e preziose osservazioni spero d'aver saputo valorizzare adeguatamente.

Capitolo I
I dati nel quadro normativo europeo

SOMMARIO: 1. I dati. – 2. Il governo dei dati. – 3. La strategia europea per i dati. – 4. Tra sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali. – 5. La legislazione europea in materia di dati. – 6. Un quadro giuridico in divenire.

Il capitolo esamina la centralità, la posta in gioco e le implicazioni normative delle sfide derivanti dalla raccolta, creazione, elaborazione e diffusione dei dati, in un contesto in cui il dibattito è piuttosto incentrato sull'intelligenza artificiale (IA). I temi dell'indagine richiedono di affrontare la relazione tra governo e amministrazione dei dati in rapporto alla legislazione ad essi dedicata. A tal fine, il capitolo propone un'analisi dell'approccio europeo, partendo dalla Strategia per i dati presentata dalla Commissione europea nel 2020. La chiave di lettura proposta per interpretare la politica dei dati dell'Unione europea ha a che fare con il duplice obiettivo perseguito dalle istituzioni: da un lato, lo sviluppo economico, nella sua dimensione di mercato unico digitale; dall'altro lato, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. Tenendo a mente queste due direttrici dell'azione dell'Unione e guardando alla loro auspicabile complementarità, l'attenzione è volta alla fattibilità, desiderabilità ed efficacia dell'approccio europeo al governo dei dati.

1. *I dati*

La raccolta, la creazione, l'elaborazione e la diffusione di informazioni e dati, così come il loro impatto su molteplici aspetti della società, costituiscono oggetto di riflessione e analisi da anni [1]. Per «lungo tempo si è parlato

[1] Si consideri, *ex multis*, G. BATESON, *Steps to an ecology of mind*, UCP, Chicago, 2000 (ed. or. 1982); M. CASTELLS, *The rise of the network society, the information age: Economy, society and culture*, vol. I., Blackwell, Oxford, 1996; ID., *The power of identity, the information*

insistentemente d'informazione da un punto di vista teorico e pratico» tanto da considerarla «come il mattone costitutivo della realtà e la chiave d'interpretazione della società»[2]. Da alcuni anni, abbiamo assistito ad uno «spostamento lessicale, che segnala un nuovo centro di attenzione», vale a dire la «centralità dell'informazione» ha ceduto il passo «alla centralità del dato»[3].

I dati, del resto, hanno progressivamente assunto notevole rilevanza anche nel campo giuridico, divenendo oggetto di regolamentazione e di riflessione teorica[4]. In questo settore, l'analisi giusfilosofica e dell'informatica giuridica[5] sui dati rappresenta un ambito di studio ormai consolidato[6].

---

age: Economy, society and culture, vol. II, Blackwell, Oxford, 1997; ID., *End of millennium, the information age: economy, society and culture*, vol. III, Blackwell, Oxford, 1998; L. FLORIDI, *Information ethics: On the philosophical foundation of computer ethics*, in *Ethics and information technology* 1.1, 1999, 33-52.

[2] M. DURANTE, *Potere computazionale: dalle informazioni ai dati*, in M. DURANTE, U. PAGALLO, *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, 2022, 60.

[3] *Ibid*. Dal punto di vista definitorio, nel presente volume si adotta la teoria dell'informazione di Luciano Floridi, secondo la quale un dato è definito come «a lack of uniformity» (L. FLORIDI, *Information. A very short introduction*, OUP, Oxford, 2010, 63), o, in altre parole «una mancanza di uniformità nel mondo o, per dirlo in termini più semplici, una differenza che segnala una differenza», M. DURANTE, *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società*, *sapere*, Meltemi, Milano, 2019, 154. Per quanto riguarda, invece, la concezione dell'informazione, sempre nel quadro della teoria dell'informazione di Luciano Floridi si fa riferimento all'informazione semantica, «costituita da dati ben costruiti e dotati di significato» in termini di «*dati + significato*», M. DURANTE, *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società*, *sapere*, cit., 157.

[4] Cfr. D.J. SOLOVE, *The digital person: Technology and privacy in the information age*, New York University Press, New York, 2004; U. PAGALLO, *The law of robots. Crimes, contracts and torts*, Springer, Cham, 2013; M. HILDEBRANDT, *Smart technologies and the end (s) of law: novel entanglements of law and technology*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015; F. PASQUALE, *The black box society: The secret algorithms that control money and information*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2015; J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, OUP, Oxford, 2019.

[5] Sulla nozione di informatica giuridica, cfr. U. PAGALLO, *Prolegomeni d'informatica giuridica*, in *L'ircocervo*, 2003, 1, 1, in cui si definisce «con l'espressione "informatica giuridica", l'insieme dei sotto-settori della ricerca scientifica che rappresentano lo snodo tra il diritto dell'informatica e la gius-cibernetica. In quanto disciplina filosofica, l'informatica giuridica offre il punto di riferimento privilegiato per riportare unità nella tendenziale polverizzazione specialistica dei distinti campi del diritto positivo».

[6] Cfr., *ex multis*, M.G. LOSANO, *Giuscibernetica: macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969; sul ruolo dell'informatica «in grado di rivoluzionare (nel vero senso

Nel 1968, Vittorio Frosini, nell'indagare l'allora «società [...] che attraversa[va] un processo di trasformazione, dovuta all'avvento dell'èra tecnologica»[7], invitava il «giurista, per l'importanza sociale da lui tradizionalmente svolta nel nostro sistema di convivenza civile»[8] a condurre lo studio dell'impatto della tecnologia sull'esperienza giuridica. Accogliendo la sollecitazione, vi sono tre motivi principali per cui è fondamentale occuparsi di dati oggi. I motivi sono connessi a (i) centralità, (ii) posta in gioco e (iii) implicazioni normative delle sfide derivanti dalla raccolta, creazione, elaborazione e diffusione dei dati.

Innanzitutto, stiamo assistendo ad un notevole e crescente dibattito in materia di intelligenza artificiale (IA): le pubblicazioni scientifiche in materia hanno subito una crescita significativa[9], così come sono in aumento gli investimenti privati nel settore[10] e, parallelamente, si è acuito l'interesse della società civile direttamente coinvolta dall'utilizzo di tali sistemi. Tuttavia, è fondamentale ricordare che ogni algoritmo di apprendimento automatico, ogni modello predittivo e ogni rete neurale trae valore e capacità operativa

---

della parola) tanto i processi di formazione del giurista quanto le sue metodologie di lavoro», si veda, G. PASCUZZI, *Cyberdiritto. Guida alle banche dati italiane e straniere, alla rete Internet e all'apprendimento assistito dal calcolatore*, Zanichelli, Bologna, 1995, 3. Si vedano, altresì, P. PERRI, *Protezione dei dati e nuove tecnologie. Aspetti nazionali, europei e statunitensi*, Giuffrè, Milano, 2007; G. SARTOR, P. CASANOVAS, N. CASELLAS, R. RUBINO, *Computable models of the law and ICT: State of the art and trends in european research*, in G. SARTOR (a cura di), *Computable models of the law: Languages, dialogues, games, ontologies*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2008, 1-20. M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Utet, Milano, 2012; G. ZICCARDI, *Il computer e il giurista*, Giuffrè, Milano, 2015; M. PALMIRANI, *Le fonti cognitive del diritto nell'era di Internet*, in R. BRIGHI, S. ZULLO (a cura di), *Filosofia del diritto e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca tra teoria e pratica*, Aracne, Roma, 2015, 445-458; G. SARTOR, *The way forward for better regulation in the EU-better focus, synergies, data and technology*, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Bruxelles, 2022.

[7] V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, Edizioni di comunità, Milano, 1968, 80.

[8] V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, cit., 81.

[9] «Between 2013 and 2023, the total number of AI publications more than doubled, rising from approximately 102,000 in 2013 to more than 242,000 in 2023. The increase over the last year was a meaningful 19.7%», in Y. GIL, R. PERRAULT, *Artificial intelligence index report 2025*, Stanford Institute for Human-Centered AI (HAI), Stanford, 2025, 5-6.

[10] «Industry's lead in notable model development, highlighted in the two previous AI Index reports, has only grown more pronounced, with nearly 90% of notable models in 2024 (compared to 60% in 2023) originating from industry», in Y. GIL, R. PERRAULT, *Artificial intelligence index report 2025*, cit., 4.

dalla quantità, dalla qualità e dalla varietà dei dati con cui è addestrato [11]. I dati, in altre parole, rappresentano un elemento fondamentale dell'innovazione tecnologica. Non a caso, analizzando molti degli scandali connessi a usi impropri di IA e algoritmi che hanno segnato il dibattito pubblico negli ultimi anni [12], si nota come, generalmente, siano proprio le scelte relative alla raccolta, alla gestione e alla valorizzazione dei dati che hanno finito per generare o alimentare diseguaglianze, discriminazioni e gravi disfunzioni dei sistemi coinvolti. È, infatti, la funzione dei dati che «modellano i confini epistemici che regolano il funzionamento dell'IA» [13] che ne attesta, oggi, la centralità nel dibattito, in particolar modo dal punto di vista giuridico.

Il secondo motivo relativo alla centralità dei dati nell'odierno dibattito giusfilosofico è connesso alla posta in gioco relativa alla loro raccolta, creazione, elaborazione e diffusione. I dati, infatti, sono «elementi relazionali» e il «loro valore cognitivo e comunicativo cresce (o diminuisce) in base alle

---

[11] Sul carattere estrattivo dell'IA rispetto ai dati, cfr. K. CRAWFORD, *The Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2021, 95 «data is the basis for sense-making in AI, not as classical representations of the world with individual meaning, but as a mass collection of data for machine abstractions and operations. [...] all forms of image, text, sound, and video are just raw data for AI systems and the ends are thought to justify». In particolare, viene sostenuto come «Mass data extraction is [...] the foundational layer that makes AI function», 114. Si veda, altresì, G. SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Giappichelli, Torino, 2022, 63-67, in cui il rapporto tra dati e IA è descritto in termini di «sinergia» e viene sostenuta una reciproca «rincorsa tra dati e IA, che ha favorito la crescita di entrambi», 63.

[12] Sul punto, *supra*, Introduzione. Si pensi, in particolare, all'eclatante "caso SyRI" che, nel 2021, spinse l'allora governo olandese a rassegnare le dimissioni. Il sistema SyRI, *Systeem Risico Indicatie*, era stato sviluppato con l'intento di individuare frodi assistenziali, alla base della valutazione dei casi a rischio. Tuttavia, una sentenza del Tribunale dell'Aia del 2020 si era espresso sul sistema SyRI teso all'identificazione automatizzata delle frodi previdenziali, ritenendolo illegale perché «the SyRI legislation did not strike a fair balance between the interest in fraud detection on the one hand, and the human right to privacy on the other», in M. VAN BEKKUM, F.J. ZUIDERVEEN BORGESIUS, *Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment*, in *European Journal of Social Security*, 23.4, 2021, 323. Nel caso, peraltro, emerse che «the Dutch government has been cross-referencing personal data from citizens in various databases since 2014», in Algorithm Watch, *How Dutch activists got an invasive fraud detection algorithm banned*, 6 aprile 2020, https://algorithmwatch.org/en/syri-netherlands-algorithm/. Sul punto, cfr. D. HUYSKES, *Constructing automated societies. Socio-cultural determinants and impacts of automated decision-making in public services*, PhD Dissertation, Università di Milano, 2025, https://air.unimi.it/handle/2434/1163995, 78-82.

[13] K. CRAWFORD, *The Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, cit., 98 [trad. mia].

relazioni cognitive e comunicative a cui prendono parte e ai flussi in cui sono inseriti», al punto che «separare il tracciamento e il monitoraggio dei dati dalla moltitudine dei flussi che sostengono i modelli di vita personali e istituzionali è un'operazione molto più difficile e complessa di quanto possa sembrare inizialmente» [14]. Scelte connesse alla raccolta dei dati, a chi abbia diritto di accedervi e per quali finalità, a come essi debbano essere elaborati da algoritmi predittivi o decisionali, non sono mai neutre, né meramente tecniche [15]. Al contrario, implicano scelte di valore [16], che esigono un'attenta considerazione che non sottovaluti le relazioni alla base [17]. In aggiunta, si consideri che, specialmente nel dibattito giuridico, il tema è generalmente considerato dalla prospettiva dei dati personali. Tuttavia, oggi, è doveroso allargare lo sguardo. La posta in gioco associata al trattamento, alla gestione e alla condivisione dei dati *non* personali è tutt'altro che trascurabile. Si pensi, per esempio, ai dati ambientali che sono cruciali per affrontare le sfide connesse al cambiamento climatico. Come mostrano recenti analisi, tali dati benché vengano «raccolti attraverso molteplici fonti, tra cui i satelliti, le

---

[14] C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2024, 93 [trad. mia].

[15] Il tema è ben noto, cfr. U. PAGALLO, *Prolegomeni d'informatica giuridica*, cit., 6: «Lungi dal potersi ridurre la relazione del diritto alla tecnica, come rapporto di fine a mezzo, di forma a materia, di regola a regolato, la "neutralità" dello strumento tecnico, su cui tanto ha insistito ai giorni nostri la dottrina, svela piuttosto il senso in cui la peculiare indifferenza etica di ogni strumento tecnologico si tramuta in un imperativo categorico. Alla base del giudizio di fatto della tecnica, esprimibile secondo le modalità degli imperativi ipotetici, dei rapporti di mezzo a fine, etc., esiste un preciso giudizio di valore».

[16] Sul dibattito filosofico relativo alla funzione della tecnologia, si consideri che «the idea that technology is something neutral, ie., a simple means to attain whatsoever end […] can be traced back to the philosophy of Aristotle». Tuttavia, si ritiene che, ad oggi, «technology should be understood as a regulatory system of its own. As also occurs with Aristotle's practical sciences of ethics and the law, economy and social customs, the aim of technology is to govern human behaviour by its own means», cfr. U. PAGALLO, *The new laws of outer space: Ethics, legislation, and governance in the age of artificial intelligence*, Hart Publishing, Oxford, 2024, 7-8.

[17] «The need to extend our understanding of data is further reinforced by the transformations of the patterns by which personal and institutional worlds, domestic life versus economic operations, bear upon one another. […] data regulation as a policy and legal project rests on rather inadequate foundations that underestimate the polyvalent involvement of data in people's lives and simplify the matrix of relations in which data perform functions critical to innovation and the production of wealth», in C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, cit., 106.

catene di produzione e di approvvigionamento, l'IoT e i dispositivi connessi utilizzati nelle abitazioni private, nonché attraverso altri sensori e iniziative di *citizen science*», tuttavia «sono attualmente accumulati soprattutto da attori privati come risorsa preziosa per costruire vantaggi competitivi rispetto ad altre aziende o nei confronti di enti pubblici» [18].

In terzo luogo, bisogna prestare attenzione alle implicazioni normative [19]. Alla luce della posta in gioco emerge con evidenza il fatto che i dati influiscano sulla comprensione di noi stessi e del nostro mondo, sollevando una serie di sfide normative [20]. Occuparsi dei dati e delle loro implicazioni sul piano giuridico è prioritario considerando ad esempio l'intervento delle istituzioni europee in materia. A seguito della Comunicazione COM/2020/66, "Una strategia europea per i dati" [21], a partire dal 2020 ad oggi, abbiamo assistito e continuiamo ad assistere ad un'intensa produzione normativa in

---

[18] M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 67, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139026, [trad. mia]. Viene sostenuto, infatti, che «Europe has an ambitious target of reducing its emissions by 55% by 2030. But to achieve a just transition and meet the ambitious goals set by the Green Deal, more and better data and data access are needed to measure whether and how actors are making progress, to develop models for responding and (whenever possible) anticipating catastrophic events that happen as a result of climate change, and to improve research and knowledge that can establish a sustainable economy and advance climate justice». Sul ruolo degli attori private nel perseguimento di interessi pubblici, si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 5.1.

[19] Sulla normatività come fattore problematico nello sviluppo dell'IA, intesa in termini di orientamento verso un fine, cfr. M. DURANTE, *Potere computazionale: dalle informazioni ai dati*, cit., 73-76. Nello specifico, viene messo in luce come «la normatività del sistema assume una connotazione dinamica (è suscettibile di crescere con l'esperienza), di contro ad una raffigurazione tendenzialmente più statica (la mera conformità a norme)», 75.

[20] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, in *Digital Society* 1.3, 2022, 2. Sulla rappresentazione dei modelli computazionali, cfr. M. DURANTE, *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società, sapere*, cit., 30-31, «gli esseri umani non sono solo chiamati a confrontare la loro rappresentazione del mondo con quella dei modelli computazionali ma sono anche oggetto di quest'ultima rappresentazione: se una procedura algoritmica produce una rappresentazione del "buon mutuatario", gli individui saranno divisi tra la tendenza a resistere alla costruzione automatizzata di questo profilo e l'interesse a essere sussunti entro tale profilo».

[21] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066; sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 3.

materia di dati da parte delle istituzioni europee e dei vari Stati membri. L'adozione di molteplici testi legislativi (alcuni dei quali non ancora in applicazione)[22] sta ponendo le basi per trasformazioni durature. L'attuazione di tale complesso quadro normativo comporta una riflessione non solo giuridica ma rende necessario anche affrontare sfide di tipo economico (connesse, per esempio, ai costi derivanti dagli adempimenti di legge), di tipo tecnico (che implicano scelte cruciali relative a infrastrutture e tecnologie coinvolte), nonché valutazioni etico-sociali (*in primis*, relative alle scelte concernenti l'attuazione di quanto stabilito dal legislatore) che sollecitano un'adeguata analisi.

Per procedere con l'indagine, il paragrafo successivo si occupa di fare luce preliminarmente sull'espressione "governo dei dati", in rapporto alla cd. *governance*, nonché in relazione alle scelte amministrative e di gestione degli stessi. Definite le coordinate entro le quali muove l'indagine, l'attenzione è volta alla già citata Strategia europea per i dati (paragrafo 3). La chiave di lettura proposta per interpretare l'approccio dell'Unione al governo dei dati è relativa al duplice obiettivo perseguito dalle istituzioni europee: da un lato, lo sviluppo del mercato, nella sua dimensione di mercato unico digitale; dall'altro lato, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui (paragrafo 3.1). Successivamente, è esaminato il quadro normativo europeo in materia di dati, maturato a partire dalla Comunicazione COM/2020/66 (paragrafo 4). Tenendo a mente le due direttrici dell'azione dell'Unione, vale a dire lo sviluppo del mercato e la tutela dei diritti fondamentali, l'attenzione è volta, infine, alla fase attuativa delle politiche europee. Per aprire l'indagine a fattibilità, desiderabilità ed efficacia dell'approccio europeo al governo dei dati, l'analisi si sofferma sui possibili sviluppi dal punto di vista giuridico e istituzionale delle politiche dell'Unione (paragrafo 5).

2. *Il governo dei dati*

L'utilizzo dell'espressione "governo" implica una scelta semantica precisa che rimanda alla fondamentale distinzione tra governare e amministrare, tra politica e amministrazione[23], radicata tanto nella tradizione

[22] Sul punto, *infra*, capitolo I, paragrafo 5.

[23] Sulla distinzione tra politica e amministrazione, cfr. W. WILSON, *The study of administration*, in *Political Science Quarterely* 2, 1885, 197-222, in cui viene chiarito come «politica

filosofica [24], quanto nell'organizzazione costituzionale [25]. Il governo è connesso alla scelta dei fini, al dibattito pubblico e alla decisione politica [26]. Governare è l'attività che non si limita unicamente alla determinazione del *come* raggiungere una finalità. Piuttosto, si mira all'identificazione di che *cosa* fare nei confini posti dalle «leggi fondamentali» [27].

---

e amministrazione servono scopi distinti: la prima fornisce una guida di parte all'amministrazione, la seconda è chiamata a tradurre le scelte di valore in risultati concreti. Gli amministratori pubblici sono infatti dotati di particolari conoscenze e abilità che mettono a disposizione della politica nel processo di attuazione delle policies, mantenendo un profilo neutrale e garantendo decisioni razionali», in M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Riv. it. Public Management*, 2.1, 2019, 98.

[24] Nella *Politica*, Aristotele distingue tra differenti forme dell'*arché*, vale a dire la costituzione del potere. Nella versione del potere dispotico (*despotiké archê*), esercitato senza alcun tipo di consultazioni, sulla base di comandi personali, i fini sono predeterminati. Si sostanzia, dunque, in un potere amministrativo, che non apre alla discussione su "cosa fare", ma unicamente sul "come farlo". In un contesto di fini predeterminati, l'obiettivo è comprendere come perseguirli nel modo più efficace possibile. Cfr. U. PAGALLO, *A theory of legal monsters: Repression, resistance, rebellion*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione; H. MANDT, *The classical understanding. Tyranny and despotism*, in H. MAIER (a cura di), *Totalitarianism and political religions*, vol. III, Routledge, London-New York, 2007, 25-35.

[25] Il riferimento va all'articolo 95 Cost. relativo alla responsabilità ministeriale e all'«unità di indirizzo politico e amministrativo» e agli articoli 97-98 Cost., che implicano l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, dotati di sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie, nonché posti al servizio esclusivo della Nazione», in M. RIDOLFI, *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, cit., 101.

[26] «L'altra interpretazione della distinzione fra buongoverno e malgoverno […] Prende in tal modo in considerazione non tanto la forma entro cui il potere viene esercitato, quanto il fine che deve essere perseguito. Che questo fine sia l'utilità comune non del governante o dei governanti, della classe dominante si direbbe oggi, o dell'élite al potere, deriva dalla natura stessa della società politica (la *koinoma politiké* di Aristotele), la quale deve provvedere a soddisfare bisogni che riguardano tutti i membri e non solo alcuni di essi, quali, secondo i tempi e secondo le concezioni generali del vivere comune e le diverse e spesso opposte ideologie, l'ordine interno e la pace esterna, la libertà e l'eguaglianza, la prosperità dello stato nel suo insieme, o il benessere dei cittadini *uti singuli*, l'educazione alla virtù o la felicità», in N. BOBBIO, *Il buongoverno*, in *Belfagor*, 37.1, 1982, 7-8.

[27] Nell'affrontare il tema della distinzione tra «governo degli uomini» e «governo delle leggi», si consideri che, oggi, «quando parliamo di governo delle leggi pensiamo in primo luogo alle leggi fondamentali, che stabiliscono non tanto ciò che i governanti debbono fare, quanto come le leggi debbano essere poste, e sono norme che vincolano prima ancora che i cittadini gli stessi governanti: abbiamo in mente un governo delle leggi a un livello superiore, in cui gli stessi legislatori sono sottoposti a norme vincolanti», in N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2014 (ed. or. 1984), XXI.

Su queste basi, parlare di "governo dei dati" o di "politica dei dati", piuttosto che riferirsi alla mera gestione o amministrazione degli stessi, rinvia al riconoscimento che i dati non rappresentino unicamente una «risorsa tecnica» [28]. L'indagine relativa al governo dei dati, infatti, apre ad una serie di fondamentali questioni connesse alle finalità perseguite attraverso la raccolta, la creazione e l'elaborazione dei dati, che richiede di rivolgere l'attenzione, da un lato, «all'impatto che la datificazione delle società umane ha sulle scienze e sui saperi pratici» [29] e, dall'altro al «plesso di questioni inedite per l'etica, l'economia e la società in generale» [30], come conseguenza di questo processo. Il governo dei dati, dunque, ha a che fare con la definizione degli scopi determinati dalle istituzioni nell'affrontare le scelte connesse alle operazioni di raccolta, elaborazione, utilizzo e condivisione dei dati.

Tuttavia, nell'attuale contesto caratterizzato da un'accresciuta complessità, dalla presenza di più sistemi regolativi, da molteplici livelli di intervento e da una pluralità di attori, non si può prescindere dal guardare anche alla *governance* [31] dei dati. L'analisi della *governance*, intesa quale «pratica di

---

[28] Sui rischi connessi all'interpretazione dei dati come «risorse o elementi tecnici», cfr. C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, cit., 5, 106.

[29] M. DURANTE, U. PAGALLO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 1.

[30] *Ibid*. Si consideri che l'espressione "politica dei dati" è stata utilizzata in plurimi contesti. Si veda, U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 2, in cui è impiegata per per indicare il quadro giuridico europeo sui dati. Questa nozione considera «the novelty of current human data-driven societies in accordance with a basic tenet of Aristotle's 'politics', or 'practical sciences». L'autore si chiede: «How shall the law strike the balance among multiple regulatory systems that compete in society, such as ethics and social mores, the forces of the market, and generally, what Aristotle dubs as "economics" in the eighth book of the Nicomachean Ethics (Aristotle, 2000)?». L'espressione "politica dei dati" è stata utilizzata anche in altri contesti. Per esempio, cfr. C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, cit., 29-33, dove la politica dei dati è messa in relazione a un «epistemic shift», che promuove «a vision of society governed by regularities and statistical law», 33, in cui i dati passano dall'essere «a cultural artifact serving a function to something that was believed to exist independent of the reality of conventions of which is part», 30. In M. MICHELI *et al*., *Emerging models of data governance in the age of datafication*, in *Big Data & Society* 7.2, 2020, 3, invece, «The notion of data politics emphasises the 'performative power of data'. It understands data not only for its representational capacities, but also as a force 'generative of new forms of power relations'».

[31] Sulla nozione di *governance*, cfr. U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014, 78: «La fortuna conosciuta dal termine

stabilire e attuare politiche, procedure e standard per i corretti sviluppo, utilizzo e gestione dell'infosfera» [32] è cruciale per mettere a fuoco come sia data forma alle finalità istituzionali del quadro normativo di riferimento nel più ampio contesto sociale. Questa prospettiva è fondamentale per valutare la desiderabilità e la fattibilità del modello europeo di governo dei dati.

Solo dopo aver affrontato il problema politico, sarà possibile rivolgere l'attenzione all'amministrazione, alla gestione o, ancor più in generale, all'organizzazione dei dati, nel definire l'interazione tra i vari livelli di *governance* [33].

Per indagare il governo dei dati e, nello specifico, l'approccio europeo, l'analisi procede dalla Comunicazione COM/2020/66, in cui la Commissione europea ha illustrato la propria strategia avente ad oggetto i dati, che getta le basi per i successivi interventi normativi. Nel prossimo paragrafo è analizzata questa Comunicazione quale momento in cui una specifica visione europea in materia di digitale giunge a maturazione.

3. *La strategia europea per i dati*

Nel febbraio 2020 la Commissione europea presenta la Comunicazione COM/2020/66, dal titolo "Una strategia europea per i dati" che, con l'intento di illustrare l'indirizzo politico dell'allora Commissione in materia di digitale e gestione dei dati [34], pone le fondamenta per i successivi cinque anni

---

"governance" dipende dalla circostanza che designa, indifferentemente, la forma in cui l'interazione sociale è organizzata o si coordina, ora, sul piano politico, tradizionalmente imperniato sul concetto di autorità; ora, sul piano economico, fondato sul principio della domanda e dell'offerta con il criterio regolativo dei prezzi in un mercato; ora, sul piano dell'interazione sociale, che fa leva invece sui rapporti di fiducia».

[32] L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, 127, dove è specificato che la «*governance digitale* è […] anche una questione di convenzioni e buon comportamento, talora né morale né immorale, né legale né illegale. Per esempio, attraverso la governance digitale un'agenzia governativa o una società può (a) determinare e controllare i processi e i metodi utilizzati dai gestori e custodi dei dati al fine di migliorare la qualità, l'affidabilità, l'accesso, la sicurezza e la disponibilità dei loro servizi; e (b) individuare procedure efficaci per i processi decisionali e per l'identificazione delle responsabilità in relazione ai processi relativi ai dati».

[33] Sul punto, *infra*, capitolo V.

[34] La Comunicazione COM/2020/66 final è stata presentata insieme alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM/2020/67

di interventi legislativi e iniziative europee in materia. Con toni enfatici viene sostenuto che l'«Europa digitale dovrebbe riflettere le migliori qualità europee ed essere aperta, equa, diversificata, democratica e sicura»[35], analizzando la posta in gioco e le barriere che «impediscono all'UE di realizzare il proprio potenziale nell'economia dei dati»[36].

Dal lungo elenco di problematiche che la Commissione europea identifica come fattori limitanti per poter sfruttare il massimo potenziale dall'utilizzo dei dati, si possono identificare quattro differenti tipologie di sfide: (i) di tipo tecnico; (ii) economico; (iii) giuridico; ed (iv) etico-sociale.

Dal punto di vista tecnico, è lamentata una scarsa disponibilità di dati[37], combinata con una limitata interoperabilità, che ostacola «la combinazione di dati provenienti da fonti diverse sia a livello settoriale sia, in misura ancora maggiore, a livello intersettoriale»[38]. In aggiunta, si affianca la dipendenza tecnologica europea in materia di infrastrutture[39].

Per quanto riguarda le sfide economiche, la Commissione ammette squilibri «in termini di potere di mercato», in relazione «all'accesso ai dati e al loro utilizzo, ad esempio [...] da parte delle PMI [piccole e medie imprese]»[40]. Viene segnalato come un numero esiguo di grandi piattaforme online sia in grado di «accumulare grandi quantità di dati» permettendo di ottenere «informazioni importanti e vantaggi competitivi dalla ricchezza e dalla varietà dei dati in proprio possesso»[41]. Anche le infrastrutture generano sfide di tipo

---

final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0067 e a Commissione europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM/2020/65 final/2 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0065.

[35] COM/2020/66 final, 1.

[36] COM/2020/66 final, 7.

[37] «Spesso, set di dati di grande valore non sono disponibili alle stesse condizioni in tutta l'UE e ciò va a scapito dell'utilizzo dei dati da parte delle PMI che non possono far fronte a tale frammentazione. Nel contempo, i dati sensibili (ad esempio i dati sanitari) nelle banche dati pubbliche spesso non sono resi disponibili a fini di ricerca, in assenza di capacità o meccanismi che consentano di intraprendere azioni di ricerca specifiche in modo conforme alle norme in materia di protezione dei dati personali», COM/2020/66 final, 8.

[38] COM/2020/66 final, 9.

[39] In relazione a infrastrutture e tecnologie dei dati viene esplicitamente sostenuto che «è necessario che l'UE riduca le proprie dipendenze tecnologiche per quanto riguarda le suddette infrastrutture strategiche, il cui ruolo è centrale nell'economia dei dati», COM/2020/66 final, 10.

[40] COM/2020/66 final, 9.

[41] *Ibid*. In particolare, si sostiene come il «livello elevato di potere di mercato risultante

economico, sia in relazione ai costi della dipendenza tecnologica, sia perché, sul lato della domanda «la visibilità sul mercato dei fornitori più piccoli, spesso europei, [...] è sovente insufficiente» [42].

Si identificano poi tre principali problematiche di tipo giuridico. Innanzitutto, la frammentarietà del quadro giuridico tra i vari Stati membri è descritta come una barriera «per l'ulteriore sviluppo di un autentico mercato unico per i dati» [43]. Inoltre, con riguardo alle persone fisiche, è segnalata l'«assenza di norme e strumenti tecnici che rendano l'esercizio dei loro diritti più semplice e non eccessivamente oneroso» [44]. Infine, rivolgendo l'attenzione alla molteplicità

---

dal "vantaggio garantito dai dati" può consentire ai grandi operatori di fissare le regole sulla piattaforma e imporre unilateralmente condizioni per l'accesso ai dati e il loro utilizzo o, di fatto, far leva su tale vantaggio in termini di potere ai fini dello sviluppo di nuovi servizi e dell'espansione verso nuovi mercati». Sul punto, in M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part B | In-depth analysis and recommendations*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, 67, viene riportato che «the 'data value loss' (i.e. the amount of EU data transferred to third countries) is today estimated at 90%, with a long-term risk of loss of industrial know-how. This issue needs to be addressed, especially in light of the crucial role of data in digital developments».

[42] COM/2020/66 final, 11.

[43] COM/2020/66 final, 7. Sui rischi connessi alla frammentarietà, si consideri E. LETTA, *Much more than a market-speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, European Council report, 2024, 135, https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024, dove si afferma che «Fragmentation is a reality that is likely to intensify in the coming years, although we do not know at what pace. EU policymakers must engage in managing this process to minimise its economic damage and to preserve the rule-based international order while guaranteeing the Union's economic security». Alla frammentarietà interna al territorio dell'Unione, si affianca poi il tema del rapporto tra giurisdizioni differenti. Viene, infatti, sostenuto che «l'applicazione della legislazione di giurisdizioni straniere solleva preoccupazioni legittime per le imprese, i cittadini e le autorità pubbliche europee in merito all'incertezza giuridica e alla conformità al diritto applicabile dell'UE, quale la normativa in materia di protezione dei dati», COM/2020/66 final, 10. Su questo aspetto, con specifico riferimento alla normativa in materia di protezione dei dati personali, cfr., L. PASERI, *Il diritto all'oblio e la portata globale dei provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali secondo la giurisprudenza italiana*, in *AIDA – Annali Italiani del Diritto d'Autore*, 2024, 648-665. Sul punto, cfr., altresì, L. AVITABILE, *Giustizia sociale ed economia globalizzata. Una riflessione tra ricerca del giusto e ordine-delle-cose*, in A. FIORELLA, A.S. VALENZANO (a cura di), *Responsabilità degli enti da reato e mercati emergenti*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2017, 29-46. In merito alla «proliferazione delle corti, in ambito sovranazionale, internazionale, transnazionale», che «innova il panorama e configura una dimensione assente nel passato», cfr. B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, 53-54.

[44] COM/2020/66 final, 11. Su questo aspetto, cfr. J.J. ZYGMUNTOWSKI, L. ZOBOLI, P.

degli attori coinvolti, è riconosciuta la necessità di «rafforzare ulteriormente la governance dell'utilizzo dei dati» e di sviluppare «approcci e strutture a livello organizzativo (sia pubblici sia privati) che rendano possibile l'innovazione guidata dai dati sulla base del quadro giuridico vigente» [45].

Per quanto concerne le sfide di tipo etico-sociale, sono posti in risalto i problemi relativi alla qualità dei dati e all'alfabetizzazione digitale. La qualità dei dati, «al pari della loro struttura, autenticità e integrità», è un carattere cruciale per «lo sfruttamento del valore» [46] degli stessi. La scarsa qualità dei dati rappresenta un problema ancor più pressante oggi rispetto al 2020, alla luce del notevole sviluppo che ha caratterizzato il settore dell'IA, soprattutto di tipo generativo [47]. Per quanto riguarda il tema dell'alfabetizzazione, la Commissione riconosce il problema in particolare in relazione all'impatto sul mondo del lavoro, dove si ammette che «la carenza in termini di esperti di dati e alfabetizzazione ai dati comprometterà la capacità dell'UE di far fronte alle sfide dell'economia e della società dei dati» [48].

Con l'intento di affrontare questa molteplicità di fattori problematici, la Commissione presenta una strategia che si articola su quattro pilastri: (a) lo sviluppo di un quadro di *governance* intersettoriale; (b) investimenti in dati e infrastrutture; (c) rafforzamento delle competenze; e (d) creazione di «spazi comuni europei di dati in settori strategici e ambiti di interesse pubblico» [49].

NEMITZ, *Embedding European values in data governance: A case for public data commons*, in *Internet Policy Review* 10.3, 2021, 6, secondo i quali «In the efforts of shaping novel data ordering in the EU, more focus is therefore needed to create and sustain infrastructure for effective rights enforcement».

[45] COM/2020/66 final, 10.

[46] COM/2020/66 final, 9.

[47] Con particolare riguardo all'applicazione del principio della qualità dei dati ai sensi del Regolamento (UE) 2016/697 (GDPR), cfr. B. VAN DER SLOOT, *Regulating the synthetic society: Generative AI, legal questions, and societal challenges*, Bloomsbury Academic, London, 2024, 98, «There is no guidance on how the various ways in which the different synthetic technologies impact reality will be regulated under the data quality principle», riconoscendo in aggiunta che «it is unclear how the data quality principle would and should apply to AI-generated realities», 108. Ma soprattutto, si consideri che «While data regulations emphasise the data quality principle, meaning that data that are processed should be correct, for example, in order to avoid mistakes and decisions based on erroneous information having an impact on citizens, LLMs and AI are trained on such large data sets that the quality of individual data points is less relevant for the accuracy of the model than the quantity of the data on which it is trained», 158.

[48] COM/2020/66 final, 12. Sul punto, *infra*, capitolo V, paragrafo 4.2.

[49] COM/2020/66 final, 24. Anche l'analisi l'ultimo pilastro, dedicato agli spazi comuni

Il primo pilastro, relativo al rafforzamento della *governance* intersettoriale e al quadro di interventi normativi che ne sono derivati, sarà esaminato, più diffusamente, in seguito [50]. Per quanto riguarda gli investimenti, invece, è utile notare come la Commissione abbia dichiarato l'intento di avvalersi «della sua capacità di mobilitazione e dei programmi di finanziamento dell'UE per rafforzare la sovranità tecnologica dell'Europa per l'economia agile basata sui dati», sottolineando la necessità di «investimenti sia pubblici sia privati» [51].

In relazione al rafforzamento delle competenze, nonostante gli interventi e le iniziative in materia [52], è lecito ammettere che le stime della Commissione siano state eccessivamente ottimiste. In termini di «alfabetizzazione ai dati generale» l'intento dichiarato era quello di «far aumentare la percentuale della popolazione dell'UE con competenze digitali di base passando dall'attuale 57% al 65% entro il 2025» [53]. Tuttavia, un'analisi pubblicata recentemente dalla Commissione europea ha stimato, per il periodo 2025-2030, che in campo lavorativo, a livello dell'Unione, assisteremo ad un deficit concernente le competenze relative ai dati [54].

---

europei dei dati e al significato assunto dall'interesse pubblico in tale contesto, troverà spazio più avanti, *infra*, capitolo II.

[50] Cfr., *infra*, capitolo I, paragrafo 5.

[51] COM/2020/66 final, 18. In particolare, sulla base dell'esperienza relativa alle politiche connesse al calcolo ad alte prestazioni (*High Performance Computing*, HPC) e ai progetti che prevendono un «investimento riunirà i soggetti privati e il sostegno pubblico per sviluppare piattaforme comuni che offrano accesso a una grande varietà di servizi cloud per la conservazione e la condivisione sicura dei dati, nonché ad applicazioni che spazieranno dall'intelligenza artificiale alla simulazione, alla modellazione, ai gemelli digitali e alle risorse di calcolo ad alte prestazioni», 20.

[52] Si consideri che lo sviluppo delle competenze digitali della popolazione europea è identificato come una delle quattro priorità del 2030 *Digital Compass: the European way for the Digital Decade* con l'intento di «translate the EU's digital ambitions for 2030 into concrete targets», in Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, COM/2021/118 final, 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0118.

[53] COM/2020/66 final, 23.

[54] «The skills gap for data professionals continues to have significant business impact on organisations in Europe despite the tighter job market in 2023. [...] In 2024, the gap increased by 10.9% to 500.000 data professionals (5.7% of the total demand) [...] By 2030 (baseline scenario), the gap is expected to remain stable in percentage terms, albeit reaching 631.000 in absolute numbers. The increase represents a CAGR of 3.3% between 2025-2030», in European commission, DG Connect, *The European Data Market study 2024-2026*, 2025, 208,

Infine, la Commissione si prefigge l'ambizioso obiettivo di strutturare dieci spazi comuni europei di dati[55], quali ambienti o ecosistemi che promuovano condivisione e messa in comune di «grandi pool di dati», a favore di settori strategici, supportati da «strumenti tecnici e [...] infrastrutture necessari per l'utilizzo e lo scambio di dati e con gli adeguati meccanismi di governance»[56]. In questa direzione va la recente approvazione del Regolamento (UE) 2025/327, che istituisce lo *European health data space* (EHDS)[57], il cd. Spazio europeo dei dati sanitari, che rappresenta un insieme di «disposizioni, norme e infrastrutture comuni e un quadro di governance al fine di facilitare l'accesso ai dati sanitari elettronici per l'uso primario dei dati sanitari elettronici e l'uso secondario di tali dati»[58].

L'aspetto più significativo della Strategia è però rappresentato dal duplice obiettivo che emerge dalla visione istituzionale: da un lato, l'intento della Commissione è quello di promuovere l'economia europea, con specifico riferimento al mercato unico digitale; dall'altro lato, vi è l'impegno verso la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. La tesi qui sostenuta è che il governo europeo dei dati debba essere analizzato tenendo a mente queste due direttrici dell'azione dell'Unione che la Commissione esprime nell'«opportunità offerta dai dati per il bene *sociale* ed *economico*»[59]. Analizzare il quadro normativo alla luce di questo duplice obiettivo permette di mettere a fuoco sia complementarità sia potenziali

---

https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-data-market-study-2024-2026. Per quanto l'indice dell'alfabetizzazione digitale generale e il livello di competenze professionali siano due distinti indicatori, essi sono necessariamente connessi nell'esprimere una carenza generale connessa al terzo pilastro della Strategia europea. Sul punto si tornerà, *infra*, capitolo IV, paragrafo 4.1.

[55] Gli spazi sono relativi a dati industriali (manifatturieri); dati sul *Green deal* concernenti l'ambiente e il cambiamento climatico; dati sulla mobilità; dati sanitari; dati finanziari; dati sull'energia; dati sull'agricoltura; dati per la pubblica amministrazione; e sulle competenze. A questi nove spazi, si affianca il cd. *European open science cloud*, uno spazio per la scienza, nato in precedenza rispetto alla Strategia, sul punto, cfr. L. PASERI, *Scienza aperta. Politiche europee per un nuovo paradigma della ricerca*, Mimesis, Milano-Udine, 2024, 186-187.

[56] COM/2020/66 final, 24.

[57] Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2025 sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/327/oj.

[58] Articolo 1(1) EHDS; sul tema si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 4.

[59] COM/2020/66 final, 5.

divergenze. A tal fine, l'attenzione è ora rivolta alla relazione tra queste due direttrici dell'azione dell'Unione.

4. *Tra sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali*

Nella Strategia del 2020, la Commissione dichiara l'intento di voler rendere l'Unione europea «un modello di riferimento per una società che, grazie ai dati, dispone di strumenti per adottare decisioni migliori, a livello sia di imprese sia di settore pubblico» [60]. Le analisi mostrano come il valore del mercato dei dati sia in crescita, ed è passato da 82 miliardi di euro nel 2023, a 90 miliardi di euro nel 2024 [61]. Valorizzare le opportunità economiche connesse ai dati è una priorità delle istituzioni europee e, in particolare della Commissione, sin dall'istituzione del mercato unico digitale, nel 2015 [62].

Accanto a questo obiettivo, la seconda linea direttrice dell'azione dell'Unione è rappresentata dall'intento di garantire la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali degli individui nel contesto dell'innovazione digitale. Nel descrivere la propria prospettiva, la Commissione afferma che essa «scaturisce dai valori e dai diritti fondamentali europei e dalla convinzione che l'essere umano sia e debba rimanere l'elemento centrale» [63]. Inoltre, in «una società in cui è in costante aumento la quantità di dati generati dai singoli cittadini», viene enfatizzata la necessità di «porre al primo posto gli interessi

---

[60] COM/2020/66 final, 1.

[61] «The value of the data market in the EU27 grew from €82 billion in 2023 to €90 billion in 2024, reflecting a 9.7% increase over the previous year. This growth outpaced ICT spending, which rose by 6.3% during the same period, highlighting the increasing importance of data-driven activities across industries», in European commission, DG Connect, *The European Data Market study 2024-2026*, cit., 19.

[62] Nell'introduzione alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM/2015/192 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192, l'allora Presidente della Commissione europea sosteneva che «[C]reando un mercato unico del digitale connesso nel corso del mandato della prossima Commissione potremo generare un'ulteriore crescita in Europa che potrà raggiungere i 250 miliardi di euro, creando centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro, in particolare per i giovani in cerca di occupazione, e una società dinamica e basata sulla conoscenza».

[63] COM/2020/66 final, 5.

delle persone, conformemente ai valori, ai diritti fondamentali e alle norme europei» [64].

In dottrina, il rapporto tra queste due direttrici dell'azione dell'Unione è stato oggetto di molteplici analisi. Questo duplice obiettivo è stato rappresentato in termini di contrapposizione tra l'approccio basato sul mercato (*market-based approach*) e quello basato sui valori o sui diritti (*value-based* oppure *rights-based approach*) [65]. Non si può negare, talvolta, «la possibilità che i valori dell'UE e le opportunità per il bene comune della società europea vengano trascurati a beneficio dei vantaggi economici delle organizzazioni» [66]. Tuttavia, parimenti, non è possibile limitarsi a descrivere le due linee direttrici, di sviluppo economico e tutela dei diritti fondamentali, come irrimediabilmente divergenti, quasi a vanificare l'intero impianto dell'approccio europeo. Ad esempio, alcuni studiosi presentano la Strategia della Commissione come espressione dell'approccio basato sul mercato in discontinuità con la precedente impostazione europea [67], rappresentata *in primis* dal *General data protection regulation* (GDPR) [68], interpretato come testo

---

[64] COM/2020/66 final, 1.

[65] K. IRION, M. BURRI, A. KOLK, S. MILAN, *Governing "European values" inside data flows*, in *Internet Policy Review* 10.3, 2021, 4. Sul punto, cfr., A. BRADFORD, *Digital empires. The global battle to regulate technology*, OUP, Oxford, 2023, 105, dove è descritto l'approccio europeo come alternativo al modello americano e cinese, dal momento che «the EU has pursued a third path by adopting its own human-centric and rights-driven approach to digital regulation. This approach focuses on enhancing the individual and collective rights of European citizens in a digital society and demonstrates the EU's unwillingness to align itself with either the US or China. This distinctly European way of regulating the digital economy views governments as having a central role in both steering the digital economy and in using regulatory intervention to uphold the fundamental rights of individuals, preserve the democratic structures of society, and ensure a fair distribution of benefits in the digital economy».

[66] O.M.C. VAN DER VALK, M. RYAN, *Data for the common good in the common European data space*, in *Data & Policy* 7, 2025, 1 [trad. mia].

[67] «Data Strategy displays a European approach to data markets – committed to respecting the privacy of data subjects and to achieving public interest objectives – but is still a pro market Strategy», T. GROZA, B. BOTERO ARCILA, *The new law of the european data markets: Demystifying the european data strategy*, in *Global Jurist* 24.3, 2024, 363.

[68] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

normativo caratterizzato dalla centralità dei diritti[69]. Se è vero che la Strategia del 2020 persegua l'evidente intento di promozione dell'economia europea appare meno condivisibile, tuttavia, la contrapposizione con il modello precedente. Una delle finalità perseguite tanto dal GDPR quanto dalla Strategia del 2020 è quella della libera circolazione dei dati[70]. Il GDPR, all'articolo 1, accanto allo scopo di «protegge[re] i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali», stabilisce altresì che la «libera circolazione dei dati personali nell'Unione non può essere limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali»[71]. Con questo non si intende sminuire la centralità del GDPR nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui[72]. È tuttavia importante ribadire che il tentativo di contemperare i due obiettivi di promozione del mercato e di protezione dei diritti si rilevi sin dall'istituzione del mercato unico digitale, oltre che caratterizzare l'intera politica dei dati europea che ha origine dalla Strategia del 2020[73].

---

[69] Secondo l'interpretazione appena richiamata in T. GROZA, B. BOTERO ARCILA, *The new law of the european data markets: Demystifying the european data strategy*, cit., 363, la Strategia europea sui dati del 2020 «constitutes a break from the EU's previous exclusive emphasis on the protection of the fundamental rights of data subjects», dove viene esplicitamente contrapposta all'approccio adottato dalle istituzioni europee nel GDPR.

[70] O.M.C. VAN DER VALK, M. RYAN, *Data for the common good in the common European data space*, cit., 1.

[71] Articolo 1(2)(3) GDPR.

[72] Con riguardo al campo della protezione dei dati personali e, in particolare, al GDPR, «The aim of the area of law is essentially to make certain that the fundamental rights which might be impacted via the processing, by third parties–whether corporations, government bureaucracies, or otherwise–of individuals' personal data, are protected. [...] The law functions in this regard by setting up a procedure which must be followed whenever personal data are to be processed, which aims to make sure that data subjects' rights are taken into account in all instances, and balanced against other legitimate interests in processing», in D. HALLINAN, *Data protection as a normative problem*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *The De Gruyter handbook on law and digital technologies*, De Gruyter, Berlin, 2025, 494.

[73] Si consideri, per esempio, l'AI Act e il fatto che sin dal «proposal by the Commission can be framed as internal market legislation with injected public values. The core aim is to achieve an AI market that complies with Union values and public interests, including protecting fundamental rights. Despite the primary objective of the proposal is to improve the functioning of the internal market, fundamental rights play a crucial role in shaping the regulation, giving rise to a peculiar "medley" of product safety legislation and fundamental rights protection», in F. PALMIOTTO, *The AI Act roller coaster: The evolution of fundamental rights*

Attualmente, il punto è, piuttosto, quello di comprendere *come* le due direttrici dell'Unione possano effettivamente divenire complementari. L'attenzione deve essere rivolta all'attuazione dei diritti e dei valori europei affermati dal ricco *corpus* di disposizioni normative [74], soprattutto nel complesso rapporto tra diritto dell'Unione e Stati membri [75]. È proprio a tale articolato quadro normativo che è dedicato il paragrafo che segue.

5. *La legislazione europea in materia di dati*

Negli ultimi cinque anni [76], l'Unione europea si è contraddistinta per una notevole produzione normativa che ha condotto all'approvazione di un grande numero di testi legislativi aventi ad oggetto vari aspetti connessi al digitale, in generale, e ai dati, in particolare.

---

protection in the legislative process and the future of the regulation, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, 7-8. Sul quadro normativo di disposizioni approvate alla luce della Strategia europea, si veda, *infra*, capitolo I, paragrafo 5.

[74] Come sostenuto, «the challenge today is not to reinvent catalogues of values and potential rights, but to actualise and make operational the rights and values which have already been laid down in the rich texture of European Law», in J.J. ZYGMUNTOWSKI, L. ZOBOLI, P. NEMITZ, *Embedding European values in data governance: A case for public data commons*, cit., 4. Si consideri, altresì, che «Over the past 25 years and more, EU law has attempted to complement the traditional framework of basic constitutional (and human) rights associated with the physical body of the individuals and their habeas corpus, with a new principle of habeas data», in U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 6.

[75] Sulla necessità di valutare la politica dei dati europea, «in connection with the open issues on the balance of powers between EU institutions and member states (MS), with a new generation of digital rights at both EU and MS constitutional levels, down to the interplay between new models of legal governance and the potential fragmentation of the system», cfr. U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 1, 7: «The limits of EU law vis-à-vis the sovereign powers of MS do not mean that EU law plays no role in criminal law [...], rather, that EU law and current acts and proposals for the regulation and governance of today's data-driven societies cover only a part, although important of the data rights of groups and individuals».

[76] È stato recentemente notato che «After more than two decades of non intervention politics, there has recently been a shift in the public perception and political discourse concerning the necessity of regulating», in C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, cit., 165.

Figura 1.1. – *Il quadro normativo europeo in materia di dati.*

Anno	**Sigla**	**Contenuto**	**Riferimento**
1996	DB	Banche dati (*Database*)	Direttiva 96/9/CE
2002	e Privacy	Dati personali nelle comunicazioni elettroniche	Direttiva 2002/58/CE
2016	GDPR	Dati personali	Regolamento (UE) 2016/679
2016	LED	Dati personali nell'ambito di attività di indagine per il perseguimento di reati (*Law enforcement directive*)	Direttiva (UE) 2016/680
2018	FFD	Dati non personali (*Free flow directive*)	Regolamento (UE) 2018/1807
2019	ODD	*Open data*	Direttiva (UE) 2019/1024
2019	DSM Copyright	Diritto d'autore nel mercato unico digitale	Direttiva (UE) 2019/790
2021	Digital Europe Programme	Istituzione programma Europa digitale	Regolamento (UE) 2021/694
2021	Horizon Europe	Istituzione del programma quadro per ricerca *Horizon Europe*	Regolamento (UE) 2021/695
2021	EuroHPC	Istituzione dell'impresa comune per il calcolo ad alte prestazioni europeo (*High performance computing*)	Regolamento del Consiglio (UE) 2021/1173
2022	DMA	Mercati equi e contendibili nel settore digitale (*Digital markets act*)	Regolamento (UE) 2022/1925
2022	DGA	Governance europea dei dati (*Data governance act*)	Regolamento (UE) 2022/868
2022	DSA	Mercato unico dei servizi digitali (*Digital services act*)	Regolamento (UE) 2022/2065
2023	Data act	Norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo	Regolamento (UE) 2023/2854
2024	AI Act	Regole armonizzate sull'accesso sull'intelligenza artificiale (*Artificial intelligence act*)	Regolamento (UE) 2024/1689
2024	PWD	Miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali (*Platform work directive*)	Direttiva (UE) 2024/2831
2025	EHDS	Istituzione delli Spazio europeo dei dati sanitari (*European health data space*)	Regolamento (UE) 2025/327

La figura 1.1 riassume i testi legislativi dell'Unione europea attualmente in vigore che hanno a che fare, a vario titolo, con la raccolta, la creazione, l'elaborazione, la diffusione e il riutilizzo dei dati [77]. Si noti come, con poche eccezioni, la maggior parte dei testi normativi aventi ad oggetto i dati siano successivi alla Strategia europea del 2020 che, in qualche misura, getta le basi per tale quadro normativo [78]. La ricca, e per certi versi complicata, legislazione europea si innesta in un quadro di fonti del diritto in materia di dati caratterizzato da notevole complessità e pluralità [79], in cui coesistono molteplici livelli di intervento nonché una variegata moltitudine di attori e di interessi [80].

---

[77] La figura 1.1 non ha pretesa di esaustività, ma riporta i testi normativi che sono più rilevanti ai fini della presente analisi, perché maggiormente connessi alla gestione e al riutilizzo dei dati. Altri quadri riepilogativi della legislazione europea in materia di dati sono stati sviluppati, in U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 2; Bruegel, *EU Digital Policy Overview*, Bruegel Factsheet, 2024, https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2024-06/Bruegel_factsheet_2024_0.pdf. In quest'ultimo riferimento è proposta una panoramica sulla legislazione europea in materia di digitale, suddivisa in relazione ai differenti ambiti di operatività.

[78] Si consideri, peraltro, che vi era una proposta di Regolamento per l'abrogazione e rifusione della Direttiva ePrivacy. Si veda: Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche), COM/2017/010 final – 2017/03 (COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017PC0010. Tuttavia, nella recente Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2025 Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida*, COM/2025/45 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52025DC0045, si legge che «Non si prevede il raggiungimento di un accordo con i colegislatori. La proposta, inoltre, è diventata obsoleta in seguito all'adozione di alcune normative recenti sia in ambito tecnologico che in ambito legislativo» (Annex, 26).

[79] Sul ruolo del Diritto dell'Unione europea come «importante manifestazione» del «modello pluralistico» o del cd. «pluralismo costituzionale», quale «modello del quale la varietà delle fonti e delle giurisdizioni è ricondotto, in ultima istanza, ad una comune cornice di princìpi e di valori, senza per questo stabilire rigidi criteri gerarchici», cfr. B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, cit., 46-47.

[80] «In a digital world, the complexity of today's regulation does not only concern the implementation of the law, but also regards the interface of human and machine behaviour through institutional and social means», in U. PAGALLO, P. CASANOVAS, R. MADELIN, *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, in *The Theory and Practice of Legislation* 7.1, 2019, 18.

Nel recente Report sulla competitività dell'Unione europea [81], i testi legislativi connessi al settore della tecnologia, di cui la politica dei dati è una parte essenziale, sono stati descritti in termini di «barriere legislative» [82]. Alla base di questo giudizio troviamo cinque motivazioni. In primo luogo, la complessità delle procedure è ritenuta essere una barriera che inibisce il ricorso a strumenti di tutela della proprietà intellettuale, rappresentando un ostacolo per le *start-ups* nel trarre vantaggio dal mercato unico digitale. In secondo luogo, l'approccio europeo alla regolamentazione si ritiene limitare l'innovazione, per l'ampio *corpus* di disposizioni normative [83] e, più in generale, per la complessità delle plurime fonti [84]. In terzo luogo, è oggetto di critica l'eterogeneità dei requisiti richiesti alle aziende che operano nel campo del digitale per essere conformi al quadro normativo, che diverge, almeno parzialmente, da uno Stato membro all'altro. Inoltre, si sostiene che le limitazioni imposte dalla legislazione europea sulle pratiche (e i tempi) di archiviazione ed elaborazione dei dati creino ingenti costi di conformità da un lato, e ostacolino la creazione di grandi data sets per l'addestramento di modelli di IA, dall'altro [85]. Infine, è messa in discussione la frammentarietà tra i differenti livelli di intervento, con specifico riferimento alla dimensione nazionale. Tale forma di stratificazione normativa è interpretata come disincentivo per le

---

[81] M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

[82] M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, cit., 30. Similmente, in E. LETTA, *Much more than a market. Speed, security, solidarity*, 2024, https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en, 130: «A significant aspect of regulatory burden reduction involves reassessing reporting and compliance obligations. By setting clear deadlines and establishing baselines for such efforts, the European Union can make tangible progress in reducing the administrative load on businesses. [...] An important tool for simplification is to reduce the number of EU legislative acts by means of codification and when necessary recast of a number of legislative acts which belong to the same subject matter».

[83] Sulla base del fatto che «the EU now has around 100 tech-focused laws», M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, cit., 30, rimandando a Bruegel, *EU Digital Policy Overview*, cit.

[84] Sul punto, ribadendo che «the EU now has [...] over 270 regulators active in digital networks across all Member States», *ibid*.

[85] Sul rapporto tra la regolamentazione in materia di dati e lo sviluppo dell'IA, si sostiene che «This fragmentation puts EU companies at a disadvantage relative to the US, which relies on the private sector to build vast data sets, and China, which can leverage its central institutions for data aggregation», *ibid*.

aziende nel campo del digitale dall'operare sul territorio europeo [86].

La notevole produzione normativa in materia è innegabile, come anche parte delle difficoltà connesse al processo di conformità che gli attori coinvolti sono chiamati a intraprendere per adeguarsi al quadro normativo. Tuttavia, rappresentare le disposizioni normative soltanto in termini di "barriere" non è auspicabile per due ordini di ragioni, relativi (i) alla rappresentazione del quadro normativo e (ii) al duplice obiettivo perseguito dalle istituzioni.

In primo luogo, l'interpretazione della legislazione europea in materia di digitale e di dati in termini di barriera allo sviluppo adotta una visione semplificata del diritto come insieme di prescrizioni di condotte (e di sanzioni nel caso del mancato rispetto delle norme) [87]. Il quadro normativo europeo in materia di dati, invece, non è unicamente teso a definire comportamenti obbligatori e sanzioni nel caso della loro inosservanza. Una parte fondamentale dell'approccio europeo al governo dei dati è tesa a favorire «comportamenti socialmente desiderabili» [88], generando le condizioni alla base delle quali sia possibile giungere ad un fine prestabilito, attraverso una misura di incoraggiamento [89]. Si pensi, tra gli altri [90], al caso dell'altruismo dei dati, come disciplinato dal *Data governance act* [91]. Se il momento iniziale «di una

[86] Il contesto di riferimento evocato è quello degli appalti pubblici.

[87] «Nella teoria generale del diritto contemporanea la concezione repressiva del diritto è tuttora dominante. Sia che la forza venga considerata come un mezzo per ottenere il massimo rispetto delle norme (primarie) del sistema sia che venga considerata come il contenuto stesso delle norme (secondarie), la concezione dominante è certamente quella che considera il diritto come ordinamento coattivo, e stabilisce così un nesso necessario tra diritto e coazione», N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 8.

[88] N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, cit., 15.

[89] Una misura di incoraggiamento è intesa come «quell'operazione con cui A cerca di influenzare il comportamento di voluto (non importa se commissivo o omissivo) di B, o facilitandolo o attribuendogli conseguenze piacevoli», N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, cit., 16.

[90] In aggiunta, si considerino, per esempio, i meccanismi di condivisione dei dati *business-to-business* (B2B) sviluppati nel quadro del *Data act*, vale a dire il Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj. Il capo II del *Data act* è specificamente rivolto alla condivisione dei dati da impresa a consumatore, ma altresì da impresa a impresa. Sui meccanismi di condivisione dei dati introdotti dal *Data act* si veda, *infra*, capitolo V, paragrafo 3.1.

[91] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

misura di incoraggiamento è una promessa»[92], quella delle istituzioni europee è di generare vantaggi e benefici per l'«interesse generale»[93] alla base della condivisione volontaria dei dati da parte degli individui. Se tale promessa sia effettivamente mantenuta (o abbia modo di esserlo) è analizzato più diffusamente in seguito[94]. Tuttavia, occorre considerare che nel prevedere la disciplina del meccanismo dell'altruismo dei dati, il Regolamento (UE) 2022/868, è difficilmente interpretabile in termini di barriera proprio in ragione della funzione di tali disposizioni normative. In aggiunta, come sostenuto in dottrina, lo stratificato quadro normativo che emerge dalla Strategia della Commissione del 2020 intende specificamente fare leva sulla regolamentazione come meccanismo di costruzione del mercato[95].

In secondo luogo, rappresentare il quadro normativo come una barriera all'innovazione rischia di veicolare una visione parziale dell'approccio europeo al governo dei dati. L'intento è quello di operare verso lo sviluppo del mercato, garantendo, però, al contempo, la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui[96]. Pur riconoscendo la legittimità di alcune delle critiche, *in primis* quelle relative all'eccessiva frammentarietà e ai gravosi oneri in capo agli attori coinvolti nella fase dell'adempimento al quadro normativo, non si può prescindere dal considerare entrambe le direttrici dell'azione dell'Unione. È noto come la tutela dei diritti implichi costi e come, nel guardare all'attuazione, non si possa separare «il problema dei fini da quello dei mezzi»[97]. In altri termini, la politica dei dati è sia politica economica, sia «politica dei diritti»[98].

---

[92] N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, cit., 18.

[93] Articolo 2(16) DGA.

[94] Si veda, *infra*, capitolo III.

[95] È stato sostenuto che, come per la costruzione del mercato unico europeo, anche per il mercato unico digitale «in leveraging the power of regulation to inject vitality into data trading and sharing, the Strategy revitalises the European approach of using regulation as a market-building mechanism, which was deployed for the erection of the internal market in goods, services, workers, and capital», in T. GROZA, B. BOTERO ARCILA, *The new law of the european data markets: Demystifying the european data strategy*, cit., 363.

[96] Si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 3.1.

[97] N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, 16.

[98] S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 104. Viene sostenuto come la «lotta per i diritti è l'unica, vera, grande narrazione del millennio appena iniziato. Si distende sull'intero mondo globalizzato, costruisce modalità nuove dell'azione e soggetti che la incarnano, e va oltre la tradizionale e indispensabile difesa contro ogni potere oppressivo, perché si presenta come la sola in grado di contrapporsi alla volontà di imporre al mondo una

Ciò nonostante, va riconosciuto che nella ricerca di complementarità tra le due direttrici dell'azione dell'Unione emergano tensioni sia nella fase di tutela effettiva dei diritti sia nell'attuazione della pletora di politiche «promettenti» [99]. Per quanto concerne la «gestione dei diritti fondamentali», il «momento "politico"» che spetta al legislatore [100] dovrà pur sempre essere concretizzato [101]. Pertanto, «affinché un diritto fondamentale diventi per così dire "operativo", deve essere specificato, e questo vuol dire che occorrerà esperire dei bilanciamenti, valutazioni comparative tra diritti e interessi contrapposti, ecc.» [102]. Le difficoltà di attuazione sono, peraltro, ancor più acuite quando l'intreccio tra la tutela dei diritti e lo sviluppo del mercato è connesso al progresso tecnologico e alla raccolta, gestione, elaborazione e diffusione dei dati [103].

Il tema dell'attuazione del quadro normativo, d'altro canto, è strettamente connesso ai processi di conformità allo stesso da parte dei vari attori

---

nuova e invincibile legge naturale, quella del mercato, con la sua pretesa di incorporare e definire anche le condizioni per il riconoscimento dei diritti», 94.

[99] «The EU has a plethora of promising policies, well-thought-out regulations and high-quality legislation. However, in many instances implementation is below standard. This 'delivery phase' is the less glamourous, ill-funded and politically less convenient part of good government. And yet it is the area where Europe needs to improve the most. If the rule of law is important, we need to invest in our court system», in D. KALFF, A. RENDA, *Hidden Treasures Mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2019, 190.

[100] «Gli aspetti della gestione dei diritti demandati al potere legislativo potranno essere, ad esempio, i profili "positivi" dei diritti, che richiedono un intervento attivo da parte dei poteri pubblici, la destinazione di risorse, l'istituzione di apparati burocratici, ecc.», G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010, 213.

[101] Il tema della concretizzazione del diritto è stato al centro del dibattito ermeneutico fin dagli anni Settanta del secolo scorso. Si veda, F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari, 1999; nonché D. CANALE, E. PARIOTTI, B. PASTORE, *Ermeneutica e positività del diritto. Studi in onore di Giuseppe Zaccaria*, Carocci, Roma, 2019. Sul ruolo della partecipazione nel processo di concretizzazione e interpretazione del diritto, *infra*, capitolo IV, paragrafo 1.

[102] G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, cit., 214.

[103] Sul punto è stato sostenuto che «Highly informationalized forms of rights discourse and practice that link human rights to development and sustainability have confronted difficult implementation challenges, and new techniques for data-driven, algorithmic surveillance and control also have proved powerfully resistant to traditional forms of human rights oversight», J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 238-239.

e alla valutazione dell'efficacia delle norme poste in essere [104]. A questo proposito un aspetto cruciale del quadro normativo europeo in materia di dati è rappresentato dal fatto che l'«alternativa binaria di conformità o non conformità non fornisce alcuna informazione utile per la valutazione e il miglioramento di tali iniziative istituzionali» [105]. Proprio perché la legislazione europea in materia di dati non adotta un'interpretazione del diritto unicamente in chiave prescrittiva [106], «piuttosto che in 0 e 1», vale a dire in termini di conformità e non conformità, «l'efficacia delle attuali politiche […] dovrebbe essere regolata *tra* 0 e 1 per determinare quanto queste norme siano state efficaci nell'affrontare i costi opportunità della tecnologia» [107]. È da questa prospettiva, dunque, che occorre affinare l'indagine sull'approccio europeo al governo dei dati sul fronte promozionale del diritto.

Prima di procedere in questa direzione, tuttavia, i grandi cambiamenti in atto che la rivoluzione digitale comporta sollecitano un continuo aggiornamento circa i possibili sviluppi dal punto di vista giuridico e istituzionale [108]. È a tali evoluzioni che è rivolta l'attenzione nel prossimo paragrafo.

---

[104] Tra le varie accezioni di efficacia, si chiarisce fin d'ora che nel presente volume con tale espressione si intende «efficace la norma che realizza i propri fini», M. JORI, A. PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988, 371. In linea con tale accezione, l'intento è quello di «examine how much these norms are effective, eventually suggesting how such acts of EU law can be ameliorated», in U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 12.

[105] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 12 [trad. mia].

[106] Nell'affrontare la «questione di quanto sono appropriate le richieste di obbligo o dovere, distinte dalle richieste generali di comportamento», Ronald Dworkin sostiene come si possa «pretendere conformità ad un obbligo o dovere e talvolta proporre una sanzione per la non conformità, ma né pretese né sanzioni sono appropriate quando si tratta di come si dovrebbe comportare», in R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982 (ed. or. 1977), 126.

[107] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 12 [trad. mia]. Sulla ricerca di metriche di valutazione della conformità per tale complesso scenario, cfr., altresì, U. PAGALLO, M. DURANTE, *The good, the bad, and the invisible with its opportunity costs: Introduction to the 'J' Special Issue on "the Impact of Artificial Intelligence on Law*, in *J* 5.1, 2022, 143-144. 139-149.

[108] Si consideri che «l'IA ha posto (e pone) nuove sfide al regolatore giuridico data la complessità, opacità, autonomia, imprevedibilità e vulnerabilità di queste tecnologie basate sul trattamento dei dati», in U. PAGALLO, *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 55.

6. *Un quadro giuridico in divenire*

Il governo europeo dei dati risulta essere attraversato da processi in costante evoluzione. Accanto al complesso quadro giuridico europeo in materia di dati appena esaminato, si segnalano alcune iniziative istituzionali rilevanti, che sono suscettibili di innescare profonde trasformazioni.

La Commissione europea, nell'aprile 2025, ha dichiarato che la necessità di avere «accesso a dati affidabili e ben organizzati» quale mezzo «essenziale se l'UE vuole realizzare il pieno potenziale dell'IA» richiede «una nuova strategia dell'Unione per rendere disponibili più dati a sostegno dello sviluppo e dell'innovazione dell'IA»[109]. Tale strategia, attesa per la seconda metà del 2025[110], dal titolo *Data union strategy*, è stata annunciata nell'*AI continent action plan*, l'ambiziosa iniziativa tesa alla valorizzazione delle industrie europee come motori per l'innovazione nel campo dell'IA. Tre sono gli aspetti principali dell'iniziativa che interessano la presente analisi: (i) la sottostante visione europea; (ii) il rapporto tra dati e IA; e (iii) il tentativo di procedere verso conformità e semplificazione del quadro normativo.

In primo luogo, la Commissione ribadisce, seppur più timidamente rispetto alla Strategia del 2020, l'intento di perseguire il duplice obiettivo di sviluppo del mercato e tutela dei valori europei, affermando che «l'UE può attrarre dati di grande valore, garantendo al contempo la protezione dei dati sensibili […]quando vengono condivisi a livello internazionale»[111]. L'accento è posto sull'intento di rafforzare un «grande mercato unico con un unitario insieme di norme di sicurezza in tutta l'UE […] che garantisca che l'IA sia affidabile e allineata ai valori dell'UE»[112]. Vengono, dunque, riaffermate le due linee direttrici dell'azione dell'Unione, vale a dire di promozione del mercato e di garanzia dei diritti fondamentali, nonostante il campo dell'IA sia uno dei settori in cui emerga maggiormente la tensione tra tali finalità[113].

---

[109] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, COM/2025/165 final, 11, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:165:FIN [trad. mia].

[110] La *Data union strategy* è sottoposta a consultazione pubblica dal 23 maggio 2025 al 18 luglio 2025. Sul punto si veda European commission, *European data union strategy – Call for evidence for an initiative (without an impact assessment)*, 2025, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14541-European-Data-Union-Strategy_en.

[111] COM/2025/165 final, 12 [trad. mia].

[112] COM/2025/165 final, 1 [trad. mia].

[113] «AI is used to support fraud detection, credit risk assessments, education, healthcare

In secondo luogo, è rilevante sottolineare il rapporto tra dati di alta qualità e sviluppo dell'IA. Si afferma che la *Data union strategy* mirerà a rafforzare «l'ecosistema europeo dei dati» come approccio per reagire alla «scarsità di dati affidabili e di alta qualità per l'addestramento e la validazione dei modelli di IA»[114]. In particolare, è annunciata la creazione di *Data labs*, descritti come strumenti, istituiti come parte delle cd. *AI factories*[115], per facilitare la raccolta dei dati attraverso approcci federati, collegati agli Spazi europei comuni dei dati[116]. A questo scopo sono annunciati servizi di condivisione di dati[117] forniti dai *Data labs* stessi, che saranno sviluppati in linea con l'approccio delineato nel *Data governance act* (DGA) per gli intermediari dei servizi. Come sarà visto più diffusamente in seguito[118], il DGA ha previsto l'istituzione di cd. intermediari dei dati quali entità che facilitino la condivisione dei dati tra più attori, senza acquisire la titolarità degli stessi, con l'intento di garantire la gestione dei dati

diagnostics, recruitment, autonomous driving, and much more. Actions and decisions in these areas have a high impact on individuals, and therefore AI becomes more and more impactful every day», in S. BUIJSMAN, M. KLENK, J. VAN DEN HOVEN, *Ethics of AI toward a "design for values" approach*, in N.A. SMUHA (a cura di), *The Cambridge handbook of the law, ethics and policy of artificial intelligence*, CUP, Cambridge, 2025, 59.

[114] COM/2025/165 final, 11 [trad. mia].

[115] «One important tool in this context will be the Data Labs, which will be set up as part of the AI Factories initiative. These Data Labs will bring together and federate data from different AI Factories covering the same sectors. In addition, they will link to the corresponding Common European Data Spaces and will make this data available to AI developers under appropriate conditions», COM/2025/165 final, 11.

[116] Con l'espressione "*AI factories*" o "fabbriche di IA" si intendono «ecosistemi aperti strutturati attorno a supercomputer pubblici europei e nei quali confluiscono le principali risorse materiali e umane necessarie per lo sviluppo di modelli e applicazioni di IA generativa. Queste comprendono i supercomputer dedicati all'IA, i centri dati associati situati in prossimità o collegati tramite reti ad alta velocità e, non ultimo, il capitale umano necessario per l'utilizzo efficace di dette risorse, dagli esperti di supercalcolo e di IA fino agli specialisti in materia di dati, ai ricercatori, alle start-up e agli utenti finali», annunciate nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Sulla promozione delle start-up e dell'innovazione nell'intelligenza artificiale affidabile*, COM/2024/28 final, 4, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0028.

[117] Si fa riferimento a *data pooling*: «Data Labs could also offer data-pooling services that would help companies to share data», COM/2025/165 final, 11. Sul concetto di *data pooling*, cfr., altresì, *infra*, capitolo III, paragrafo 2.2.3.

[118] Si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 4.

in modo neutrale e indipendente. Come rilevato in dottrina, servizi di raccolta e condivisione dei dati all'interno dei *Data Labs* condurranno ad esiti positivi solamente nella misura in cui saranno introdotte specifiche garanzie per evitare che le imprese dominanti finiscano con il monopolizzare l'accesso a tali dati [119]. Occorrerà, dunque, comprendere come queste garanzie analoghe a quelle introdotte nel DGA saranno contemplate nella *Data union strategy*, per evitare di alimentare le dinamiche di squilibrio del mercato, già ritenute problematiche nella Strategia del 2020.

In terzo luogo, è espressa con chiarezza la finalità di semplificazione normativa con specifico riferimento ai dati. Viene sostenuto l'intento di «allineare maggiormente le politiche sui dati alle esigenze delle imprese, del settore pubblico e della società, promuovendo al contempo un ambiente affidabile per la condivisione dei dati» [120]. Tuttavia, non vengono fornite ulteriori informazioni su *come* questo processo di semplificazione intenda essere realizzato. Accanto alla semplificazione, la Commissione sostiene, poi, un impegno nel supporto al processo di conformità al quadro normativo [121].

Nell'attesa di comprendere se e in che misura questi provvedimenti saranno adottati dalle istituzioni europee, è fondamentale rivolgere l'attenzione a quanto finora è accaduto, a partire dalla Strategia europea sui dati fino ad oggi. Nella relazione, e talvolta tensione, tra promozione del mercato unico digitale e protezione dei diritti fondamentali degli individui, appare centrale il concetto di interesse pubblico, che compare in molteplici istanze nel quadro giuridico europeo e, ciò nonostante, risulta essere scarsamente indagato. Al fine di esaminare fattibilità, desiderabilità ed efficacia dell'approccio europeo al governo dei dati e condurre «una valutazione critica

---

[119] «The Strategy's emphasis on data pooling, while beneficial for AI development, could also raise antitrust risks if dominant firms end monopolising access to Data Labs. The Data Union must ensure that its explicit reference to safeguards like the 'trusted intermediaries' of the Data Governance Act actively prevent that no one engages in competition-restrictive practices (articles 101 and 102 of the TFEU). The strategy should therefore consider incorporating specific measures designed to prevent the emergence of new data monopolies or the unfair leveraging of existing data advantages by dominant market players», in M. POBLET, *The data union strategy: Game changer or déjà vu?*, in *Data & policy blog*, 2025, https://medium.com/data-policy/the-union-data-strategy-game-changer-or-déjà-vu-df78ad56778e.

[120] COM/2025/165 final, 11 [trad. mia].

[121] A partire dal riconoscimento del fatto che «there is a need to facilitate compliance with the AI Act, particularly for smaller innovators», in COM/2025/165 final, 3.

senza essere scettica, fiduciosa senza essere entusiastica»[122], risulta necessario mettere a fuoco il significato assunto dall'interesse pubblico nel quadro normativo europeo in materia di dati. È questo il tema del prossimo capitolo.

[122] V. FROSINI, *Cibernetica diritto e società*, cit., 126.

Capitolo II
L'interesse pubblico nel governo dei dati

SOMMARIO: 1. Interesse pubblico e dati. – 2. Interesse pubblico: un inquadramento teorico preliminare. – 3. Interesse pubblico nel GDPR. – 3.1. Requisito. – 3.2. Deroga. – 3.3. Motivazione residuale. – 4. L'interesse pubblico nell'evoluzione della politica dei dati. – 5. L'approccio europeo. – 5.1. Dall'economia dei dati all'interesse pubblico. – 5.2. Tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico.

L'interesse pubblico è frequentemente evocato nel governo dei dati come parte delle politiche europee in materia di digitale. Tuttavia, non disponiamo di un'univoca definizione del concetto, che assume, anzi, differenti accezioni a seconda delle prospettive teoriche adottate in rapporto alle varie correnti della filosofia politica e alle differenti concezioni giusfilosofiche. A partire da un preliminare inquadramento teorico, il capitolo mira ad esaminare il significato assunto dal concetto di interesse pubblico nel quadro normativo europeo in materia di dati. In questo contesto, il *General data protection regulation* (GDPR), Regolamento (UE) 2016/679, offre una prospettiva di analisi fondamentale perché, dopo quasi dieci anni dall'entrata in vigore, ha raggiunto un grado di consolidamento che consente di disporre di un ampio *corpus* di riferimenti normativi, interpretativi e applicativi. A partire dall'esperienza nell'ambito della protezione dei dati personali, l'analisi s'incentra sui successivi testi normativi europei in materia di dati che maggiormente coinvolgono l'interesse pubblico. L'indagine dell'articolato quadro normativo mira a valutare il complessivo approccio dell'Unione europea nelle politiche in materia di dati in rapporto all'inquadramento teorico. Questo conduce, da un lato, a rivolgere l'attenzione al rapporto tra il modello di business dell'economia dei dati (*data economy*) e il perseguimento dell'interesse pubblico e, dall'altro, a sviluppare una riflessione critica sulla tensione tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico nel quadro europeo.

1. *Interesse pubblico e dati*

Il concetto di interesse pubblico è frequentemente evocato in relazione ai dati e all'informazione sia nella legislazione [1], sia in giurisprudenza [2], come anche nel dibattito dottrinale. Su quest'ultimo fronte, la natura flessibile e dinamica dell'interesse pubblico [3] ha indotto, a più riprese, a richiedere maggiore chiarezza in relazione alle modalità di determinazione e definizione di tale concetto [4]: se «l'interesse pubblico deve costituire un punto

[1] Sull'indagine del concetto di pubblico interesse nel quadro normativo europeo in materia di dati si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 4 e paragrafo 5.

[2] I riferimenti sono molteplici. Limitando l'attenzione alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, per quanto attiene alla dimensione di divulgazione dell'informazione per motivi di tutela ambientale, si considerino le recenti conclusioni dell'Avvocato generale Laila Medina, del 27 marzo 2025, in CGUE, C-129/24, *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe c. Commissioner for Environmental Information*, ECLI:EU:C:2025:224, 79-80; altresì sull'accesso documentale, CGUE, 14 luglio 2016, C-271/15, *Sea Handling SpA c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2016:557; in relazione all'accesso all'informazione, si veda il recente e discusso caso CGUE, 14 maggio 2025, T-36/23, *Matina Stevi, The New York Times Company, c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:483, dove, sebbene non emerga il concetto di interesse pubblico esplicitamente, è messa in luce la tensione tra sicurezza e accesso; sulla contrapposizione tra interesse pubblico e interesse d'impresa, CGUE, 23 novembre 2017, *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE), Sace BT SpA c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2017:885. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, si consideri, Corte cost. 1 luglio 2013, n. 170, sulla definizione dei cd. «motivi imperativi di interesse generale». Sempre sulla divulgazione dell'informazione, si consideri, la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo CEDU, 14 febbraio 2023, 21884/18, *Halet c. Luxembourg*, ECLI:CE:ECHR:2023:0214JUD002188418.

[3] Il dibattito dottrinale relativo all'interesse pubblico è strettamente connesso a quello concernente la distinzione e dicotomia tra la sfera del pubblico e quella del privato, che è espressione di una di quelle «antitesi» del «linguaggio politico, i cui due termini possono avere significato assiologico diverso secondo le dottrine e le ideologie», in N. BOBBIO, *Il buongoverno*, in *Belfagor*, 37.1, 1982, 3; cfr. altresì, N. BOBBIO, *La grande dicotomia*, in A. PACE (a cura di), *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1974, 2187-2120. In tempi più recenti, sul rapporto tra «pubblico, privato, comune», si veda S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 118; nella prospettiva della sociologia del diritto, per un'analisi della «distinzione tra pubblico e privato» per «cogliere [...] alcune forme sociali *invariabili* attraverso le quali si è storicamente organizzata la convivenza umana», si veda I. PUPOLIZIO, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Giappichelli, Torino, 2019, XII; in campo giuspubblicistico, in relazione all'evoluzione tecnologica e all'intelligenza artificiale, cfr. A. SIMONCINI, E. CREMONA, *La AI fra pubblico e privato: AI between Public and Private*, in *DPCE online*, 51.1, 2022, 253-271.

[4] Cfr. H. RICHTER, *The law and policy of government access to private sector data ('B2G*

di riferimento imprescindibile per il legislatore e per l'interprete, è necessario che esso diventi qualcosa di più di una formula vuota, *bonne à tout faire*»[5].

Stante l'obiettivo del presente volume, incentrato sull'analisi della desiderabilità e fattibilità del modello europeo di governo dei dati, appare fondamentale rivolgere l'attenzione al ruolo riservato all'interesse pubblico. È noto che il trattamento e la gestione dei dati non si limitino ad essere questioni unicamente tecniche[6]. Sono, anzi, operazioni che coinvolgono un plesso di temi di tipo giuridico, etico, economico e sociale che richiedono attenta analisi. In tale dinamica, l'interesse pubblico assume differenti e variegate interpretazioni: alle volte si pone come principio ispiratore della normativa stessa, altre volte come giustificazione per la deroga al quadro normativo, altre ancora come obiettivo a cui mirano le iniziative poste in essere da istituzioni o dalla società civile.

La molteplicità delle accezioni del concetto di interesse pubblico dipende anche dalle prospettive teoriche adottate in rapporto alle varie correnti della filosofia politica e alle differenti concezioni giusfilosofiche. Per questo motivo, è fondamentale offrire un inquadramento teorico del concetto (paragrafo 2). Tale analisi si focalizza su quattro accezioni di interesse pubblico, derivanti (i) dalla teoria aggregativa; (ii) dall'approccio procedurale (nelle due versioni di competizione democratica e deliberazione); (iii) dall'approccio cosiddetto unitario; e (iv) dalla concezione civica.

Sulla base della preliminare contestualizzazione teorica, il capitolo esamina, poi, il ruolo dell'interesse pubblico in relazione al quadro normativo

---

data sharing'), in J. DREXL *et al.* (a cura di), *Data access, consumer interests and public welfare*, Nomos, Baden-Baden, 2021, 562. Cfr., altresì, E.R. BOOT, *The public interest: Clarifying a legal concept*, in *Ratio Juris* 37.2, 2024, 110-129. Si consideri che, come illustrato in B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, 21, «la non univocità delle qualificazioni giuridiche, che potenzia l'intervento attivo sul testo da interpretare» rappresenta uno dei «fattori che rendono il diritto complesso».

[5] G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, Giuffrè, Milano, 2013, 9.

[6] Il tema è già stato ampiamente affrontato e accolto, cfr. U. PAGALLO, *On the principle of privacy by design and its limits: Technology, ethics and the rule of law*, in S. CHIODO, V. SCHIAFFONATI (a cura di), *Italian philosophy of technology: Socio-cultural, legal, scientific and aesthetic perspectives on technology*, Springer, Cham, 2021, 111-127; B. BODO *et al.*, *Tackling the algorithmic control crisis-the technical, legal, and ethical challenges of research into algorithmic agents*, in *Yale JL & Tech.* 19, 2017, 133-180; S. LEONELLI, *Data interpretation in the digital age*, in *Perspectives on Science* 22.3, 2014, 397-417. Sul punto si veda anche, *supra*, capitolo I, paragrafo 1.

europeo in materia di dati. L'attenzione è primariamente rivolta al concetto di interesse pubblico nel quadro del *General data protection regulation* (GDPR), Regolamento UE 2016/679 [7] (paragrafo 3). Dopo quasi dieci anni dall'entrata in vigore del testo normativo è, infatti, possibile mettere in luce quali accezioni abbia assunto il concetto di interesse pubblico in relazione ai dati di carattere personale. In particolare, si rileva come tale concetto sia stato inteso secondo più dimensioni, divenendo: (i) un requisito per la liceità del trattamento (paragrafo 3.1); (ii) una deroga per il trattamento dei dati personali (paragrafo 3.2); e (iii) una motivazione residuale per garantirne il trasferimento verso Paesi terzi (paragrafo 3.3).

A partire dall'esperienza nell'ambito della protezione dei dati personali, l'analisi passa poi ai successivi testi normativi europei in materia di dati che maggiormente coinvolgono l'interesse pubblico (paragrafo 4). Nello specifico, il riferimento va al *Data governance act* [8], al *Digital services act* [9], al *Data act* [10] e, da ultimo, al Regolamento sullo *European health data space* [11], entrato in vigore recentemente. L'obiettivo non è quello di esaminare la legislazione menzionata nella sua interezza, ma piuttosto di mettere a fuoco il significato che assume l'interesse pubblico nei differenti quadri normativi relativi alla politica dei dati europea [12].

---

[7] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

[8] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

[9] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.

[10] Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj.

[11] Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2025 sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/327/oj.

[12] Sulla struttura generale, su caratteristiche e obiettivi della politica europea dei dati, cfr. U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, in *Digital Society* 1.3, 2022, 1-20; sul punto, più diffusamente, si veda, *supra*, capitolo I.

L'indagine dell'articolata legislazione costituisce un passaggio cruciale per valutare l'approccio europeo alla luce delle quattro accezioni di interesse pubblico emerse nella ricognizione teorica con cui inizia il capitolo (paragrafo 5). Questo conduce ad interrogarsi sul rapporto tra il modello di business dell'economia dei dati (*data economy*) e il perseguimento dell'interesse pubblico (paragrafo 5.1). L'analisi si conclude rivolgendo l'attenzione al rapporto tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico (paragrafo 5.2), concetto la cui «densità retorica» lo «rende uno strumento interpretativo da invocare e utilizzare non senza cautele» [13].

2. *Interesse pubblico: un inquadramento teorico preliminare*

L'intento di questo capitolo è, come detto, quello di esaminare il concetto di interesse pubblico nel quadro delle politiche europee in materia di digitale e, più specificamente, in relazione al governo dei dati. L'interesse pubblico è un concetto richiamato in numerose occasioni, senza che sia esplicitato a cosa si faccia specificamente riferimento, né come possa essere determinato univocamente [14]. In generale, con tale espressione si indica una nozione giuridico-politica che designa l'insieme dei fini considerati rilevanti per la collettività, rispetto ai quali l'azione normativa e amministrativa trova la propria legittimazione. Si tratta di un concetto dinamico, il cui contenuto cambia nel tempo e a seconda dei differenti contesti, anche in riferimento alla concezione dei diritti o della giustizia adottate, nonché in relazione alla configurazione del rapporto tra potere pubblico e autonomia individuale. In aggiunta, l'interesse pubblico è strettamente connesso ad altri concetti quali quello di interesse generale [15], di bene comune o di bene pubblico, che talvolta sono impiegati come sinonimi, generando non poche ambiguità [16].

---

[13] G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 9.

[14] Sulle difficoltà relative all'identificazione dell'interesse pubblico, anche dal punto di vista metodologico, cfr. J.F. SORAUF, *The conceptual muddle*, in *NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy* 5, 1962, 185: «Not only do scholars disagree on the defining of the public interest, they disagree as well about what they are trying to define: a goal, a process, or a myth».

[15] Sull'adozione del concetto di interesse generale nel quadro del DGA, si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 5 e anche capitolo III, paragrafo 2.2.1 e paragrafo 4.2.

[16] Sul punto C. BEZEMEK, T. DUMBROVSKY, *The concept of public interest*, in *Graz Law Working Paper Series*, n. 01-2020, 2020, 6, 8, 12, 15.

Per esaminare il ruolo dell'interesse pubblico nelle politiche del digitale giova preliminarmente inquadrare il tema nel dibattito giusfilosofico offrendo una panoramica delle molteplici interpretazioni e teorie relative a tale concetto. Il filosofo del diritto Eric Boot, nel redigere la voce "*public interest*" della *Oxford research encyclopedia of politics*, ha affrontato il tema dell'inquadramento teorico dell'interesse pubblico, definito come un concetto «comune ma ambiguo» e «ampiamente ignorato» [17] in dottrina negli ultimi decenni. Le principali interpretazioni dell'interesse pubblico sono riassunte secondo quattro accezioni, vale a dire: (i) la teoria aggregativa; (ii) l'approccio procedurale, nelle sue due versioni di competizione democratica e deliberazione; (iii) l'approccio unitario; e (iv) la concezione civica.

La teoria aggregativa propone una visione dell'interesse pubblico come somma degli interessi individuali dei membri di una collettività. Questo approccio, derivato dal pensiero di Jeremy Bentham [18], ritiene che una politica possa dirsi capace di perseguire l'interesse pubblico a condizione che sia in grado di aumentare l'utilità complessiva per la collettività, portando maggiori benefici che danni alla maggior parte degli individui. Questa visione, condivisa nel tempo da altri studiosi [19], definisce una decisione appropriata per il pubblico se coincide con ciò che la maggioranza ritiene utile per sé. Secondo la ricostruzione proposta, il punto di forza di questa prima teoria è rappresentato dal riconoscimento e dall'accettazione dell'esistenza di conflitti tra interessi individuali differenti, che caratterizzano le società pluralistiche contemporanee [20]. Tuttavia, emergono, altresì, alcune criticità. In

---

[17] E.R. BOOT, *Public interest*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, OUP, Oxford, 2022, 1, https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.2044, [trad. mia]. Nelle parole di Felix Frankfurter, il pubblico interesse è «vague, impalpable but all-controlling consideration» in F. FRANKFURTER, *Felix Frankfurter Reminiscences: recorded in talks with Harlan B. Phillips*, Reynal, New York, 1960, 72; sul punto cfr. C. BEZEMEK, T. DUMBROVSKY, *The concept of public interest*, cit., 1.

[18] Il riferimento va, *in primis*, a J. BENTHAM, *An introduction to the principles of morals and legislation*, in J.H. BURNS, H.L.A. HART (a cura di), OUP, Oxford, 1998 (ed. or. 1789). Sul punto, tra i molti, N. BOBBIO, *Il positivismo giuridico*, Cooperativa libraria universitaria, Torino, 1960; L. FERRAJOLI, *Beccaria e Bentham*, in *Diciottesimo secolo*, 4, 2019, 75-84; U. PAGALLO, *The Realignment of the sources of the law and their meaning in an information society*, in *Philosophy & Technology* 28, 2015, 57-73.

[19] A. DOWNS, *The public interest: Its meaning in a democracy*, in *Social Research*, 29.1, 1962, 1-36; J. MANSBRIDGE, *On the contested nature of the public good*, in W.W. POWEL, E.S. CLEMENS (a cura di), *Private action and the public good*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998, 3-19.

[20] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 5, «The main attraction of the aggregative approach is

primo luogo, concettualmente, si rischia di confondere l'interesse pubblico con quello della maggioranza, generando un problema relativo alla potenziale esclusione delle minoranze. In secondo luogo, dal punto di vista normativo, si trascura la distinzione tra interesse pubblico e interesse prevalente, quantificando gli interessi piuttosto che valutarli dal punto di vista contenutistico. Connesso a questa dimensione quantitativa dell'interesse pubblico, vi è poi un ulteriore rischio: secondo la teoria aggregativa, gli interessi della minoranza possono diventare interesse pubblico se i benefici ricevuti da tale minoranza forniscono un vantaggio sufficientemente soddisfacente, che superi il danno subito dalla maggioranza. In questo ipotetico scenario, in cui l'interesse della minoranza equivale all'interesse pubblico, quest'ultimo perde la sua natura di interesse collettivo.

Vi è, poi, un approccio procedurale all'interesse pubblico, secondo il quale esso coincide con l'esito di un processo decisionale democratico. Secondo questa teoria, è impossibile stabilire cosa sia l'interesse pubblico in maniera preliminare rispetto ad un processo democratico che coinvolga tutte le parti interessate. Vi sono due interpretazioni dell'approccio procedurale [21]: la versione pluralista e quella deliberativa. Nel primo caso, secondo l'approccio procedurale pluralista, l'interesse pubblico è l'esito della competizione tra gruppi di interesse che competono per influenzare l'agenda politica [22]. Questa concezione ha il merito di riconoscere e tutelare le diversità sociali, riflettendo la realtà del funzionamento politico delle democrazie contemporanee. Tuttavia, i limiti sono rappresentati dal fatto che vi possono essere fattori che incidono sul processo e, quindi, sull'esito dello stesso in termini di pubblico interesse. Per esempio, si consideri il caso in cui un potente gruppo promuova ed imponga il proprio interesse

---

that it allows for conflicting interests: Individuals interests may conflict both with each other and with the public interest. This makes the aggregative approach well-suited to our contemporary pluralistic societies, in which one can neither assume unanimity concerning private interests nor demand a unity between the private interests of individuals and the interests of the public as a whole».

[21] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 8, «It is only after having allowed all the various groups in society to present their view on an issue that one can ever hope to discover what policy or law best serves the public interest. Pluralist and deliberative proceduralist accounts agree that the public interest coincides with the outcome of a democratic decision making process, but they disagree what form that process ought to take».

[22] Il requisito fondamentale di tale approccio è rappresentato dal fatto che la competizione per l'influenza politica debba essere garantita come equa, in un contesto nel quale tutte le posizioni devono ricevere uguale considerazione, cfr. R.A. DAHL, *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1989, 275.

di parte [23]. In altre parole, la principale critica di questa visione è rappresentata dal fatto che non vi sia una garanzia di contenuto sull'esito della procedura, al punto che quest'ultimo potenzialmente possa non servire la collettività. In questo scenario, l'interesse pubblico risulta espressione del compromesso momentaneo tra i gruppi che competono per l'influenza politica. In aggiunta, tale concezione si basa sul presupposto che tutti gli attori politici agiscano unicamente mossi da interesse personale o di gruppo. Nella ricostruzione proposta da Boot, tale presupposto è ritenuto non condivisibile sulla base di studi empirici che mostrano l'esistenza di attori che agiscono anche, o esclusivamente, per l'interesse collettivo [24].

La seconda versione dell'approccio procedurale è quella deliberativa [25], secondo la quale l'esito del processo decisionale democratico non mira a premiare gli interessi dei gruppi prevalenti ma, piuttosto, ha l'obiettivo di trasformare gli interessi privati attraverso la deliberazione pubblica. L'accezione deliberativa dell'approccio procedurale è intesa come lo spazio nel quale i cittadini prendono parte a discussioni aperte e inclusive, e sono disposti a rivedere le proprie posizioni come esito della discussione [26]. In

---

[23] Si consideri il seguente esempio: «Imagine a particular interest group is especially skilled at getting its message across, is proficient in the art of strategic compromise, and is well organized. As a result, it manages to significantly influence the political process. Imagine this interest group represents farmers. A bill is proposed by the Green Party to cut the number of livestock in a particular country in half. Say, the contribution of the agricultural sector as a whole to the GNP of this country is only 1.5%, yet it contributes 45% of nitrogen oxide emissions. The nitrogen oxide emissions pose a threat to public health, have a damaging effect on ecosystems, and compound the problem of climate change. Assume that cutting the number of livestock in half is the fastest way to attenuate these problems and that the bill provides compensation for the farmers, as well as schooling and guidance so that farmers may be able to find a new job. Despite these attractive aspects of the bill, the farmers' lobby successfully mounts a campaign to have the bill voted down. As the result of a process of bargaining and fair competition among interest groups, this outcome must be viewed as being in the public interest. In reality, however, the result is merely in the interest of a rather small minority of farmers and their sympathizers», in E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 9.

[24] Il riferimento va a L. LEWIN, *Self-interest and public interest in Western politics*, OUP, Oxford, 1991.

[25] Cfr. J. COHEN, *Deliberation and democratic legitimacy*, in A. HAMLIN, P. PETTIT (a cura di), *The good polity: Normative analysis of the state*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, 17–34 e C. CALHOUN, *The public as a social and cultural project*, in W.W. POWEL, E.S. CLEMENS (a cura di), *Private action and the public good*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998, 20-35.

[26] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 10, «Citizens enter the deliberative process with their

questo contesto, l'obiettivo non è unicamente quello di veicolare la propria opinione o posizione ma, piuttosto, quello di costruire un consenso comune attraverso il confronto. Secondo questa concezione, il risultato della deliberazione è ciò che definisce l'interesse pubblico. I punti deboli di questo approccio dipendono dal fatto che, da un lato, non sia fornito un criterio per valutare se l'esito del processo deliberativo sia effettivamente pubblico, e dall'altro, manchi una soluzione nel caso in cui non si giunga alla formazione del consenso collettivo, ma permanga il disaccordo. Anche in uno scenario ideale in cui i cittadini si scambiano argomentazioni ragionevoli in condizioni di libertà e uguaglianza, non è detto che emerga un consenso sulla politica che serva maggiormente l'interesse pubblico [27]. In aggiunta, un'ulteriore criticità dell'approccio procedurale, sia nella versione pluralista sia in quella deliberativa, è relativa al fatto che il concetto di pubblico interesse venga considerato soltanto nella sua dimensione politica, ignorando l'uso del termine al di fuori del contesto decisionale democratico. Così facendo si escludono ambiti in cui il concetto di interesse pubblico è centrale, come nella giurisprudenza, dove le affermazioni di un giudice non hanno una diretta relazione con l'esito del processo democratico, ma dipendono dall'applicazione della legislazione [28].

---

own private interests, but the idea is that the deliberative process will alter those interests in such a manner that the outcome of deliberation (a particular law or policy) will be in the public interest. This transformation occurs because of the fundamentally "open" character of the participants: They do not enter the process of deliberation believing that they already know what would constitute the best solution for a particular social or political issue without having deliberated about it with their fellow citizens».

[27] Sul punto, cfr. G. BONIOLO, *Il pulpito e la piazza. Democrazia, deliberazione e scienze della vita*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2011, 10, dove si chiarisce che «la deliberazione non porta sempre alla risoluzione del conflitto; molte volte può portare unicamente (ma non solamente) a rendersi consapevoli della sua irresolubilità (assoluta o relativa a quel contesto temporale o socioculturale). […] se non riusciamo a risolvere il conflitto attraverso la deliberazione razionale e non vogliamo ricorrere alla forza, possiamo sempre risolverlo aggregativamente attraverso la votazione che è più o meno vincolante a seconda del contesto in cui è compiuta. Ovviamente, non appena si passa dalla deliberazione all'aggregazione, si passa dalla ragione come unico strumento per giungere a un qualche consenso alla votazione. […] l'approccio deliberativo, che comporta una teoria del metodo, non annulla il conflitto morale come vorrebbero le teorie della prospettiva, ma lo mantiene per tentare di risolverlo attraverso le buone ragioni».

[28] «Take the following statement, uttered by a judge: "This disclosure of classified documents was in the public interest." The proceduralist would either interpret this statement as saying "A democratic decision-making process has yielded the conclusion that this particular disclosure was in the public interest" or would conclude that the judge's statement is

Accanto alla teoria aggregativa e all'approccio procedurale, nelle sue due versioni di competizione democratica e deliberazione, occorre, poi, considerare il cd. approccio unitario. Questa concezione, che diverge significativamente dalle precedenti, adotta una prospettiva normativa e sostanziale, per cui esiste un'unità tra il bene individuale e il bene comune. L'interesse pubblico non deriva dalla somma di interessi individuali, bensì da una dottrina comprensiva che non ammette conflitti tra gli interessi dei singoli e quello collettivo [29]. Secondo questa visione, l'interesse collettivo, inteso in termini di bene comune secondo la prospettiva di Michael Sandel [30], è definito come il modo in cui viviamo insieme in comunità, in ragione di ideali etici condivisi. Tale concezione ha il merito di superare la frammentarietà delle teorie precedentemente descritte, fornendo un'idea unitaria del concetto di interesse pubblico, che «trascende e concilia interessi individuali o settoriali apparentemente contrastanti» [31]. Tuttavia, il rischio è quello del paternalismo [32]: nella misura in cui un interesse privato non coincida con quello pubblico, infatti, esso è, per ciò stesso, considerato infondato. In tal modo, non si riconosce la legittimità dei conflitti tra interessi differenti e divergenti. Questo approccio è stato, dunque, giudicato poco compatibile con le democrazie liberali che presuppongono una pluralità di valori [33].

---

incorrect because there was no democratic decision making process […]. The former is obviously incorrect. The judge's statement has no relation to what an actual public has concluded after a democratic process», in E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 11. Su tale distinzione si veda, altresì, C. BEZEMEK, T. DUMBROVSKY, *The concept of public interest*, cit., 1, «When judges assess the public interest, they consciously or subconsciously project their cultural roots, ideological convictions and political circumstances into its meaning, while politicians believe that election results have given them an insight into what the public interest is».

[29] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 13, «Unitary accounts of the public interest do not derive the public interest from people's private interests. Instead, they rely on what Rawls would have called a comprehensive doctrine, which is applied to both individuals and the political community as a whole. The interests of individuals and those of the public are derived from it».

[30] M.J. SANDEL, *The tyranny of merit: What's become of the common good?*, Penguin Books, London, 2021. Sulla relazione tra *common good* e *public interest*, si veda J. REISS, *Public goods*, in E.N. Zalta (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2021, https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/public-goods/.

[31] A. MCHARG, *Reconciling human rights and the public interest: conceptual problems and doctrinal uncertainty in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Modern Law Review* 62,1999, 675 [trad. mia].

[32] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 13.

[33] *Ibid.* e cfr., altresì, A. MCHARG, *Reconciling human rights and the public interest:*

In ultima istanza, il richiamo va all'approccio civico. Secondo questa concezione l'interesse pubblico riguarda ciò che tutti condividono in quanto membri del pubblico, non nel loro *status* di individui privati, dove ricoprono ruoli contingenti [34]. In altre parole l'interesse pubblico non è semplicemente la sommatoria degli interessi privati, ma è ciò che è condiviso da tutti in quanto cittadini, nonostante le divergenze tra i molteplici interessi privati [35]. In questo modo, non è richiesto un consenso collettivo e unitario su una visione morale onnipervasiva e si evita, del pari, lo stallo relativo alla tensione tra interessi della maggioranza e della minoranza. Ciò nonostante, si obbietta che l'approccio civico non risolva a monte i possibili conflitti tra differenti interessi pubblici [36].

---

conceptual problems and doctrinal uncertainty in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, cit., 676. A proposito del fatto che l'interesse pubblico, secondo alcuni, «has little to do with the wisdom or morality of public policy itself» (in J.F. SORAUF, *The conceptual muddle*, cit., 185), in dottrina è stato sostenuto che questo «costituisca non solo (o non tanto) un punto di debolezza» delle teorie che non si avvalgono dei riferimenti alla morale, all'opposto dell'approccio unitario, ma che questo sia, anzi, «un punto di forza, rendendole meno contestabili sul piano dell'etica individuale o collettiva», G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 13.

[34] Il riferimento va a B. BARRY, *The public interest*, in *Proceedings of the Aristotelian Society* 38, 1964, 1–18, e ID., *Political argument*, Routledge, London, 2010 (ed. or. 1965). «Barry points out that disagreement over policy often springs from different people judging policy from the perspective of different "roles." For instance, person A might oppose a plan to lower the speeding limit in a given neighborhood as contrary to their interest as a motorist, whereas person B might instead embrace the plan as responsive to their interests as parents of small children. The particular role(s) one occupies thus determines to a great extent the manner in which we judge a policy», in E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 15.

[35] A questo proposito viene fornito l'esempio dell'individuo che alla base del suo interesse privato, vale a dire nel suo ruolo di imprenditore, possa essere contrario ad una legge che miri a salvaguardare la qualità dell'aria e dell'acqua, limitando l'inquinamento, ma che, come cittadino e membro del pubblico, persegua l'interesse di respirare aria pulita, cfr. E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 14. Nel «passaggio dal privato al pubblico segna il momento di *Kehre* dall'uomo persona privata – marito, padre etc. – a cittadino, vale a dire a quello status che marca significativamente la scena pubblica, portando il soggetto ad una condivisione tutelata e garantita del bene pubblico», cfr. L. AVITABILE, *Note su diritto privato e diritto pubblico, a partire da alcune riflessioni di G. Radbruch*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 7, 2016, 201-202.

[36] Sul rapporto tra «interesse pubblico» e «interessi pubblici» cfr. A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. dir. e proc. civ.*, 1972, 68: «A ben guardare, chi si proponga di stabilire che cosa intendano il legislatore, il funzionario, il giudice o qualunque altro operatore del diritto (e probabilmente anche qualunque cittadino) quando parlano di interesse pubblico deve partire dall'osservazione che questa espressione, usata al singolare,

Tuttavia, in tal caso, la possibile via di uscita ipotizzata [37] potrebbe essere quella di valutare caso per caso la definizione dell'interesse che maggiormente soddisfi i membri del pubblico.

Dopo questo preliminare inquadramento teorico, è ora tempo di rivolgere l'attenzione al significato che il concetto di pubblico interesse assume nelle politiche europee, partendo dal campo della protezione dei dati personali.

3. *Interesse pubblico nel GDPR*

La protezione dei dati personali costituisce un terreno di indagine privilegiato, contando su quasi dieci anni di attuazione del testo normativo di riferimento, vale a dire il GDPR, in vigore dal 2016 e applicabile dal 25 maggio 2018. A sua volta, l'attuale legislazione fa leva su più di vent'anni di applicazione della precedente Direttiva 95/46/CE [38]. I casi giudiziari [39], la dottrina e l'attività consultiva, di vigilanza e sanzionatoria delle autorità nazionali competenti in materia, come anche degli enti di riferimento a livello europeo (come lo *European data protection board*, EDPB e lo *European data protection supervisor*, EDPS) hanno concorso a definire un quadro ricco e articolato.

Il concetto di interesse pubblico compare in plurime occasioni nel GDPR, assumendo significati differenti e alimentando il dibattito in materia, che diviene fondamentale punto di partenza di questa analisi. Si pensi, per

non corrisponde ad una realtà direttamente ed univocamente definibile: quelli che si incontrano nella vita reale, cioè, sono i molteplici e diversi interessi pubblici, mentre l'interesse pubblico al singolare è soltanto una *locutio brevis* per indicare l'insieme degli interessi pubblici oppure quello fra essi che può o deve essere curato nella specie. […] Una definizione giuridica degli interessi pubblici al plurale, infatti, non è difficile, potendo esaurirsi nell'osservazione che tali sono quegli interessi la cui tutela, nell'àmbito di un determinato ordinamento giuridico, è ritenuta opportuna per il progresso materiale e morale della società cui l'ordinamento giuridico stesso corrisponde».

[37] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 16.

[38] Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj.

[39] Per una panoramica sull'attuazione del GDPR, con particolare riferimento alle sanzioni comminate dalle autorità nazionali competenti, si consulti la banca dati CMS, *GDPR enforcement tracker*, https://www.enforcementtracker.com.

esempio, ad uno studio che ha sviluppato una classificazione del concetto di interesse pubblico nel quadro del GDPR sulla base del «livello di intensità» delle varie accezioni del concetto [40]. Questa rappresentazione muove da un grado base, o «livello generale» [41], che concerne, in particolare, l'identificazione da parte degli Stati membri dell'interesse pubblico come base giuridica nel caso dei trattamenti secondari di dati per finalità di ricerca. A questo «livello generale» si affianca un grado di «interesse pubblico importante o sostanziale» [42], nei casi in cui gli interessi della società prevalgano sull'autonomia del singolo individuo. Gli esempi proposti in questo caso fanno riferimento a trattamenti secondari di dati sanitari per scopi umanitari oppure per la gestione delle pandemie [43]. Tale classificazione fornisce un'utile mappatura e segnala come negli anni sia maturato un dibattito sul tema. Tuttavia, non risulta completamente convincente nella misura in cui considera il concetto di interesse pubblico senza valutare il ruolo che lo stesso gioca nelle diverse dinamiche (per esempio, non distingue tra l'interesse pubblico come base giuridica e come deroga al trattamento). In altre parole, viene adottata una visione monolitica del concetto di pubblico interesse nel quadro del GDPR, che varia solo in intensità. In questo modo, però, non si tiene conto del fatto che l'interesse pubblico assume differenti significati o dimensioni nel contesto d'indagine e, così facendo, si corre il rischio di trascurare le implicazioni conseguenti.

Il problema di definire il concetto di pubblico interesse nel quadro del GDPR rischia così di innescare un circolo vizioso. Se, da un lato, non si ricorresse all'interesse pubblico «mancherebbero gli strumenti normativi necessari per affrontare molti problemi morali complessi» [44]; tuttavia, dall'altro lato, l'ambiguità e la flessibilità del concetto possono dar luogo ad abusi o legittimare trattamenti illeciti di dati personali [45]. Ne consegue che ciò su cui

---

[40] J. MÉSZÁROS, C. HO, *Big data and scientific research: the secondary use of personal data under the research exemption in the GDPR*, in *Hungarian Journal of Legal Studies* 59.4, 2018, 403-419 [trad. mia].

[41] J. MÉSZÁROS, C. HO, *Big data and scientific research: the secondary use of personal data under the research exemption in the GDPR*, cit., 408 [trad. mia].

[42] J. MÉSZÁROS, C. HO, *Big data and scientific research: the secondary use of personal data under the research exemption in the GDPR*, cit., 409 [trad. mia].

[43] Il riferimento va al considerando 46 GDPR.

[44] E.R. BOOT, *Public interest*, cit., 17 [trad. mia].

[45] Come è stato sostenuto, «broadening the public interest provides leeway to include more purposes for processing personal data. Broadening the definition of the public interest increases the number of semantic resources that a group of actors can use to refer to the

occorre incentrarsi è il rispetto delle condizioni di normatività dell'interesse pubblico che ogni «teoria accettabile deve soddisfare» [46]. Il fatto che "*x* sia nell'interesse di A" (o che "il trattamento *x* sia nell'interesse di A") non deve infatti essere interpretato come un'osservazione empirica. Piuttosto, si tratta di un giudizio normativo per il quale "*x* sia buono o giusto per A" [47] (o "il trattamento di dati *x* sia buono o giusto, e quindi lecito, per A"). Su queste basi, è dato giungere a uno «standard oggettivo» [48]. L'interesse pubblico perseguito non è ridotto a nozione descrittiva o empirica, bensì, riferito ai valori e principi che presiedono al quadro normativo di riferimento.

Per procedere in questa direzione e individuare i significati assunti dal concetto di interesse pubblico nel quadro del GDPR, occorre rivolgere l'attenzione alle tre condizioni di normatività, secondo le quali l'interesse pubblico è (i) un requisito per la liceità del trattamento; (ii) una deroga per il trattamento dei dati personali; e (iii) una motivazione residuale per garantirne il trasferimento internazionale [49]. È di queste tre condizioni di

public interest», cfr. M. BERNISSON, *The public interest in the data society: Deconstructing the policy network imaginary of the GDPR*, PhD Dissertation, Karlstad university studies, Karlstad, 2021, 146.

[46] E.R. BOOT, *The public interest: Clarifying a legal concept*, cit., 116 [trad. mia]. Come sostenuto in relazione alla normatività dell'IA, in M. DURANTE, *Potere computazionale: dalle informazioni ai dati*, in M. DURANTE, U. PAGALLO, *La politica dei dati*, cit., 73-74, anche qui si fa riferimento alla normatività «in un senso molto ampio, per alludere alla capacità di orientare un sistema verso ciò che costituisce un obiettivo o oggetto di un desiderio, che è suscettibile di valutazione, quanto al grado del suo conseguimento. [...] Questo richiede non solo di avere un obiettivo chiaramente identificato ma anche di possedere un sistema di valutazione delle prestazioni necessarie al conseguimento di tale obiettivo. [...] l'orientamento verso un fine, unito alla metrica della sua performance, definisce la normatività di un sistema, intesa più ampiamente come la capacità di disporre di uno standard che consente di valutare il grado di ottimizzazione di un sistema in rapporto all'obiettivo assegnato e perseguito».

[47] E.R. BOOT, *The public interest: Clarifying a legal concept*, cit., 117.

[48] «This condition follows from the definition of interest provided above, according to which the statement "x is in the interest of A" is not merely an empirical claim (A wants x). Instead, the statement already has some normative content. People can be mistaken about their interests, and something may be in their interest despite the fact that they do not desire it. We have some objective standard, in other words, for ascertaining whether something is in a person's interest», E.R. BOOT, *The public interest: Clarifying a legal concept*, cit., 116.

[49] Analoga rappresentazione del concetto di interesse pubblico nel quadro del GDPR, limitatamente alle attività di trattamento dei dati personali nelle biobanche, è fornita in J. DALLI, *Public interest: Who decides on the existence of a public interest?*, in V. COLCELLI *et al.* (a cura di), *GDPR requirements for biobanking activities across Europe*, Springer, Cham, 2023, 299.

normatività dell'interesse pubblico – di requisito, deroga e motivazione residuale – che si occupano i successivi paragrafi.

3.1. *Requisito*

Ai sensi dell'articolo 6 GDPR, un trattamento di dati personali è lecito solo se ricorre una delle cd. basi giuridiche di liceità del trattamento. L'esecuzione di un «compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento»[50] rappresenta una delle basi giuridiche previste ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR[51]. Nell'ambito della protezione dei dati personali, dunque, l'interesse pubblico è, innanzitutto, un requisito alla base della liceità del trattamento di tali dati.

La base giuridica dell'interesse pubblico è fortemente connessa con la dimensione nazionale e con l'ambito di discrezionalità degli Stati membri[52]. Infatti, nel caso di trattamento lecito sulla base dell'esecuzione di un interesse pubblico, il GDPR stabilisce che «gli Stati membri dovrebbero rimanere liberi di mantenere o introdurre norme nazionali al fine di specificare ulteriormente l'applicazione delle norme del presente regolamento»[53]. La centralità del livello nazionale è ribadita anche nel caso di trattamenti ulteriori o secondari permessi sulla base della compatibilità con le finalità dell'originario trattamento. Infatti, nel caso in cui quest'ultimo perseguisse

[50] Il titolare del trattamento è «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o altro organismo che, singolarmente o insieme ad altri, determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali; quando le finalità e i mezzi di tale trattamento sono determinati dal diritto dell'Unione o degli Stati membri, il titolare del trattamento o i criteri specifici applicabili alla sua designazione possono essere stabiliti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri» (articolo 4(7) GDPR).

[51] Le altre basi giuridiche sono: (a) il consenso; (b) l'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o l'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso; (c) l'adempimento di un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento; (d) la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica; (f) il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi.

[52] La base giuridica del pubblico interesse ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR «is only available where there is specific (European) Union or Member State law available [...]. This usually means that legislation must exist that identifies the controller in question as being able to carry out the type of processing in question», in P. QUINN, *Research under the GDPR – a level playing field for public and private sector research?*, in *Life Sciences, Society and Policy* 17.4, 2021, 9.

[53] Considerando 10 GDPR.

l'interesse pubblico, allora «il diritto dell'Unione o degli Stati membri può stabilire e precisare le finalità e i compiti per i quali l'ulteriore trattamento è considerato lecito e compatibile»[54].

Nel corso degli anni sono stati molteplici i riferimenti del diritto dell'Unione[55] e delle varie legislazioni nazionali all'interesse pubblico come base giuridica, che è stata generalmente riferita ai trattamenti di dati personali condotti dal settore pubblico[56].

Si consideri che affidare agli Stati membri la definizione dell'interesse pubblico come base giuridica del trattamento ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR favorisce la frammentarietà della normativa[57], soprattutto in relazione ad un

---

[54] Considerando 50 GDPR. Tuttavia, si precisa che nel caso in cui «il trattamento si basi sul diritto dell'Unione o degli Stati membri che costituisce una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare, in particolare, importanti obiettivi di interesse pubblico generale, il titolare del trattamento dovrebbe poter sottoporre i dati personali a ulteriore trattamento a prescindere dalla compatibilità delle finalità».

[55] Si consideri il caso introdotto recentemente con il Regolamento (UE) 2025/327, relativo allo *European health data space* (EHDS). In tale contesto, in relazione ai dati sanitari elettronici a cui accedono i professionisti sanitari nella consultazione delle cartelle cliniche dei pazienti, è previsto che la «fornitura di servizi di accesso ai professionisti sanitari è un compito attribuito dal presente regolamento nell'interesse pubblico, la cui esecuzione richiede il trattamento dei dati personali ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 2016/679», considerando 19 EHDS.

[56] «The task carried out should be conveyed by legal provisions. Broadly speaking, this is the general legal basis for data processing for public sector purposes.», in EDPS, *Study on the secondary use of personal data in the context of scientific research*, 2025, 21-22, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/other/study-secondary-use-personal-data-context-scientific-research_en. Per quanto riguarda l'Italia, il riferimento va all'articolo 2-*sexies*, comma 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE. Si consideri, in aggiunta, il *Data protection act* del Regno unito, il cui articolo 8 prevede una serie circostanze nelle quali i dati personali sono trattati sulla base del pubblico interesse, quali: «(a) the administration of justice; (b) the exercise of a function of either House of Parliament; (c) the exercise of a function conferred on a person by an enactment or rule of law; (d) the exercise of a function of the Crown, a Minister of the Crown or a government department, or; (e) an activity that supports or promotes democratic engagement», UK Data Protection Act 2018, Section 8, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/section/8.

[57] Un settore in cui ciò è emerso con evidenza in questi ultimi nove anni è quello della ricerca scientifica. Non a caso sul punto, l'EDPS ha sostenuto che «boundaries between

concetto di per sé già flessibile e dinamico come quello in oggetto. Il rischio è che gli Stati membri sviluppino interpretazioni non allineate, in base alla propria tradizione giuridica, non necessariamente armonizzate a quella europea [58].

Un tema di dibattito è stato, per esempio, la possibilità di estendere tale base giuridica anche al trattamento posto in essere da organismi privati, seppur nel perseguimento dell'interesse pubblico. Secondo alcuni studiosi, la possibilità di avvalersi di tale base giuridica per trattare dati personali è preclusa ad attori privati e organismi commerciali [59], mentre altri non fanno specificamente riferimento a tale impedimento [60]. La preclusione da taluni sostenuta non appare, tuttavia, in linea con quanto previsto dall'EDPB in relazione ai motivi di interesse pubblico come giustificazione per trasferimenti internazionali di dati personali in deroga [61]. In quella circostanza, l'EDPB ha stabilito chiaramente che «il requisito essenziale per l'applicabilità di questa deroga è la constatazione di un importante interesse pubblico e non la natura dell'organizzazione (pubblica, privata o internazionale) che trasferisce e/o

public interest, academic freedom and private gain today are more blurred than ever. This uncertainty may create loopholes in the protection of fundamental rights, including the right to privacy and to personal data protection. The EDPS therefore strongly recommends that the Strategy and the envisaged legislation address specifically the definitions and the scope of the key notions such as scientific research, innovation, public interest, to avoid inconsistency with existing notions in the GDPR», EDPS, *A Preliminary Opinion on data protection and scientific research*, 2020, 10, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/preliminary-opinion-data-protection-and-scientific_en.

[58] Sul punto, cfr. S. SLOKENBERGA, O. TZORTZATOU, J. REICHEL, *GDPR and biobanking individual rights, public interest and research regulation across Europe*, Springer, Cham, 2021, 2; ma anche J. DALLI, *Public interest: Who decides on the existence of a public interest?*, cit., 302, dove, con riguardo alla ricerca scientifica, si sostiene che «Data controllers cannot invoke the public interest at their sole discretion. It is always up to either EU or national law to specify what is in the public interest. [...] the cultural values of a particular society play a significant role in the way a Member State approaches scientific research and the way it interprets specific individual rights. This, in turn, has a significant bearing on the interpretation and practical application of the notion of public interest».

[59] P. KRAMER, *Article 6, Rechtmäßigkeit der Verarbeitung*, in H. AUERNHAMMER, M. EßER, P. KRAMER, K. VON LEWINSKI (a cura di), *Auernhammer DSGVO/BDSG*, 5th ed., Carl Heymanns Verlag, Cologne, 2017, citato in EDPS, *Study on the secondary use of personal data in the context of scientific research*, cit., 22.

[60] W. KOTSCHY, *Article 6 Lawfulness of processing*, in C. KUNER, L.A. BYGRAVE, C. DOCKSEY (a cura di), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A commentary*, OUP, Oxford, 2020, 335.

[61] Sul punto, *infra*, capitolo II, paragrafo 4.3.

riceve i dati»[62]. Se la natura dell'organizzazione che attua il trattamento di dati personali è irrilevante nel caso di trasferimento internazionale, *a fortiori* appare lecito considerare che lo sia per i trattamenti posti in essere nel territorio dell'Unione ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR[63].

Su queste basi, dunque, l'interesse pubblico, nella sua dimensione di requisito per la liceità del trattamento di dati personali è strettamente connesso alla discrezionalità degli Stati membri. Essi possono stabilire, a monte, attraverso la legislazione nazionale, motivi di interesse pubblico per trattare dati personali ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR.

3.2. *Deroga*

L'interesse pubblico nell'ambito della protezione dei dati personali rappresenta in alcuni casi una deroga. In particolare, questo avviene in due circostanze esplorate di seguito: (i) in relazione a particolari categorie di dati personali, i cd. dati sensibili, ai sensi dell'articolo 9(2) GDPR, lettere (g), (i) e (j); e (ii) come forma di limitazione di alcuni obblighi e diritti previsti dal Regolamento stesso, su esplicita previsione normativa del diritto dell'Unione o degli Stati membri, *ex* articolo 23(1)(e) GDPR.

(i) *Categorie particolari di dati personali*

Innanzitutto, occorre rivolgere l'attenzione alle particolari categorie di dati personali, vale a dire quelli che «rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché [...] dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona»[64]. Ai sensi dell'articolo 9(1) GDPR, vi è un generale divieto di trattare tali dati. Tuttavia, l'articolo 9(2) GDPR elenca una serie di casi in deroga al divieto generale. Tre di questi casi sono specificamente connessi all'interesse pubblico: l'articolo 9(2)(g) GDPR in relazione all'interesse pubblico cd. rilevante; l'articolo 9(2)(i)

---

[62] EDPB, *Guidelines 2/2018 on derogations of Article 49 under Regulation 2016/679*, 2018, 11, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-22018-derogations-article-49-under-regulation_en, [trad. mia].

[63] Cfr., *infra*, capitolo II, paragrafo 3.3.

[64] Articolo 9(1) GDPR.

GDPR per il campo della sanità; e l'articolo 9(2)(j) GDPR a proposito alla ricerca scientifica.

In primo luogo, il trattamento è lecito se «necessario per motivi di *interesse pubblico rilevante* sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato» [65]. Questo contesto, in cui l'interesse pubblico è deroga che permette il trattamento di dati sensibili, è quello che più si avvicina al precedente caso, in cui si configura quale requisito e base giuridica, ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR. Le differenze stanno nella tipologia di dati in oggetto e nello specifico riferimento alla proporzionalità e ai diritti fondamentali dell'interessato. Tale possibilità di deroga relativa al trattamento di particolari categorie di dati personali è stata recentemente esercitata dal legislatore europeo nel Regolamento (UE) 2024/1689, il cd. *AI act* [66]. L'articolo 10(5) *AI act*, infatti, prevede che per «il rilevamento e la correzione delle distorsioni in relazione ai sistemi di IA ad alto rischio [...] i fornitori di tali sistemi possono eccezionalmente trattare categorie particolari di dati personali, fatte salve le tutele adeguate per i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche» [67]. Sul punto il considerando 70 *AI act* specifica ulteriormente che con l'intento di «proteggere i diritti altrui contro la discriminazione che potrebbe derivare dalla distorsione nei sistemi di IA, è opportuno che i fornitori, in via

---

[65] Articolo 9(2)(g) GDPR [enfasi mia]. La versione inglese fa riferimento a «reasons of *substantial* public interest». Si consideri che «there is no definition of 'substantial public interest'either in the GDPR nor in EU law more broadly», EDPS, *Study on the secondary use of personal data in the context of scientific research*, cit., 23.

[66] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

[67] Per porre in essere il trattamento di particolari categorie di dati personali in deroga all'articolo 9(1) GDPR, l'articolo 10(5) *AI act* prevede che si verifichino una serie di condizioni: (a) il rilevamento e la correzione di tali dati non possa essere realizzato in maniera efficace attraverso il trattamento di altri dati; (b) tali dati siano protetti da misure di sicurezza «più avanzate», nonché da (c) «misure tese a garantire che i dati personali trattati siano resi sicuri e protetti» e «soggetti a garanzie adeguate»; (d) tali dati non siano consultati da terzi; (e) sia prevista la cancellazione dopo la correzione della distorsione; (f) sia data traccia dei motivi per cui sia stato strettamente necessario trattare tali dati, nel registro dei trattamenti.

eccezionale e nella misura strettamente necessaria al fine di garantire il rilevamento e la correzione delle distorsioni in relazione ai sistemi di IA ad alto rischio [...] siano in grado di trattare anche categorie particolari di dati personali, come questione di *interesse pubblico* rilevante ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (UE) 2016/679», fornendo, dunque, una deroga direttamente nel diritto dell'Unione al divieto generale. Similmente, l'articolo 59 *AI act* introduce una deroga ai sensi dell'articolo 9(2)(g) GDPR, in relazione ai trattamenti di dati posti in essere nel cd. spazio di sperimentazione normativa per l'IA, vale a dire «un quadro controllato istituito da un'autorità competente che offre ai fornitori o potenziali fornitori di sistemi di IA la possibilità di sviluppare, addestrare, convalidare e provare, se del caso in condizioni reali, un sistema di IA innovativo, conformemente a un piano dello spazio di sperimentazione per un periodo di tempo limitato sotto supervisione regolamentare» [68]. In tale contesto, relativo alla sperimentazione normativa per l'IA, «i dati personali legalmente raccolti per altre finalità possono essere trattati unicamente ai fini dello sviluppo, dell'addestramento e delle prove di determinati sistemi di IA» [69]. Tali trattamenti devono essere posti in essere a determinate condizioni, la prima delle quali è rappresentata dal fatto che i sistemi di IA siano «sviluppati per salvaguardare un *interesse pubblico* rilevante da parte di un'autorità pubblica o di un'altra persona fisica o giuridica» [70] in una serie di ambiti quali la sicurezza e la sanità pubblica, la tutela dell'ambiente e della biodiversità, la prevenzione dell'inquinamento, la sostenibilità energetica, il campo della mobilità e l'efficientamento della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, il trattamento dei dati sensibili è permesso se «è necessario per motivi di *interesse pubblico* nel settore della *sanità pubblica*, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o

---

[68] Articolo 3(55) *AI act*.

[69] Articolo 59(1) *AI act*. Esplicitamente, il considerando 140 *AI act* afferma che «Il presente regolamento dovrebbe fornire la *base giuridica* ai fornitori e ai potenziali fornitori nello spazio di sperimentazione normativa per l'IA per utilizzare i dati personali raccolti per altre finalità ai fini dello sviluppo di determinati sistemi di IA di *interesse pubblico* nell'ambito dello spazio di sperimentazione normativa per l'IA, solo a specifiche condizioni, conformemente […] all'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (UE) 2016/679» [enfasi mia].

[70] Articolo 59(1)(a) *AI act* [enfasi mia].

degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale»[71]. In altre parole, dunque, l'articolo 9(2)(i) GDPR introduce una deroga al divieto di trattamenti di dati sensibili per il campo sanitario.

In terzo luogo, il trattamento è possibile qualora risulti «necessario a fini di archiviazione nel *pubblico interesse*, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato»[72]. Nel contesto della protezione dei dati il legame tra il concetto di interesse pubblico e quello di ricerca scientifica è rafforzato direttamente dall'evocato articolo 89 GDPR, che introduce un regime derogatorio per il campo della scienza[73].

Ancora una volta, in ognuno dei tre casi, acquisisce fondamentale rilevanza il ruolo della legislazione nazionale nella specificazione dell'interesse pubblico. L'intervento nazionale può avere maggiore discrezionalità nel caso del cd. interesse pubblico rilevante ai sensi dell'articolo 9(2)(g) GDPR[74], mentre è più delimitato negli ulteriori due casi, vale a dire in relazione ai settori di sanità e ricerca scientifica. Su queste basi, l'interesse pubblico può costituire una deroga che giustifica il trattamento di dati sensibili, rispetto al generale divieto[75]. Si consideri che sono molteplici gli interventi nazionali,

---

[71] Articolo 9(2)(i) GDPR [enfasi mia].

[72] Articolo 9(2)(j) GDPR [enfasi mia].

[73] Cfr. J. DALLI, *Public interest: Who decides on the existence of a public interest?*, cit., 299.

[74] Sul punto il legislatore italiano «è intervento per limitarne la flessibilità», in primo luogo con il già citato articolo 2-*sexties* del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196 «restringendo le fonti normative utilizzabili come diritto nazionale presupposto, alla legge o a un regolamento 'nei casi previsti dalla legge'». Successivamente con il D.L. 8 ottobre 2021, n. 139, Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali, «che ha provveduto anche ad aggiungere tra le fonti utilizzabili per applicare tale deroga 'gli atti amministrativi generali'», in P. AURUCCI, *Il trattamento dei dati personali nella ricerca biomedica. Problematiche etico-giuridiche*, ESI, Napoli, 2022, 220.

[75] Sul punto è stato appunto sostenuto in dottrina che «under the GDPR public interest can be described as an object worth safeguarding for the needs or interests of the Member States or the EU for the purposes of which a number of specific measures could be taken, including the rights of a data subject could be constrained» S. SLOKENBERGA, *Setting the foundations: Individual rights, public interest, scientific research and biobanking*, in S.

nel corso degli anni, attraverso i quali gli Stati membri hanno fruito di tale spazio di discrezionalità [76].

(ii) *Limitazioni*

L'interesse pubblico rappresenta, inoltre, una deroga per l'applicazione di alcuni obblighi e diritti previsti dal GDPR, come forma di limitazione su esplicita previsione normativa del diritto dell'Unione o degli Stati membri. L'articolo 23(1)(e) GDPR stabilisce che:

> Il diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata degli obblighi e dei diritti [...] qualora tale limitazione rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare [...] (e) *altri importanti obiettivi di interesse pubblico* generale dell'Unione o di uno Stato membro, in particolare un rilevante interesse economico o finanziario dell'Unione o di uno Stato membro, anche in materia monetaria, di bilancio e tributaria, di sanità pubblica e sicurezza sociale.

Su questa disposizione si espresse molto duramente l'EDPS nel 2012, nel parere sull'allora proposta di Regolamento del GDPR, sostenendo che la disposizione estendesse in modo troppo significativo i motivi alla base delle restrizioni, includendo un'apertura indefinita con il riferimento ad "*altri*" obiettivi di interesse pubblico [77]. La lista di restrizioni previste dall'articolo

---

SLOKENBERGA, O. TZORTZATOU, J. REICHEL, *GDPR and biobanking: Individual rights, public interest and research regulation across Europe*, cit., 23.

[76] Sul punto si veda, EDPS, *Study on the secondary use of personal data in the context of scientific research*, cit., 24: «About half of the countries have implemented Article 9(2)(j) GDPR: Bulgaria, Denmark, France, Germany, Greece, Hungary, Latvia, Portugal, Romania, Slovakia, Italy and the UK. Denmark made no mention of Article 9(2)(j) GDPR but did refer more broadly to the data mentioned in Article 9(1) GDPR. The implementing legislation in some countries (Bulgaria, Latvia) does not specify safeguards, or does so in a very general way (Germany), raising the question of whether or not the national provisions fulfil the requirements of Article 9(2)(j) GDPR and whether they can actually be relied upon. In France, several provisions allow for the possibility to process data for scientific research, in particular Article 44(3) of the *Loi Informatique et Libertés* (LIL) – processing of personal health data justified by public interest. Estonia has recognised research (and official statistics) as an autonomous legal basis alternative to consent».

[77] «Article 21 of the proposed Regulation significantly extends the grounds for restrictions beyond the specific interests linked to criminal offences, regulated professions and important

23 GDPR, che dovrebbe essere tassativa e specifica, viene così dotata di una clausola più ampia, rappresentata dalle restrizioni derogatorie per il perseguimento dell'interesse pubblico. In letteratura è stato segnalato come gli Stati membri si siano avvalsi di tale restrizione in nome del pubblico interesse per limitare l'accesso ai dati garantito dall'articolo 15 GDPR nei contesti in cui il settore pubblico si sia avvalso di applicazioni di IA, operanti in maniera opaca[78].

In questo scenario, dunque, il pubblico interesse introduce un regime derogatorio sulla base di ulteriori interventi del diritto dell'Unione e degli Stati per il trattamento di dati sensibili (articolo 9 GDPR) e in relazione a determinati obblighi e diritti previsti dal Regolamento (articolo 23 GDPR).

3.3. *Motivazione residuale*

Vi è, infine, una terza occorrenza del concetto di interesse pubblico nell'ambito della protezione dei dati personali. Ai sensi dell'articolo 49(1)(d) GDPR è previsto che:

> In mancanza di una decisione di adeguatezza ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 3, o di garanzie adeguate ai sensi dell'articolo 46, comprese le norme

economic or financial interests, by including 'other' undefined public interests. However there is no justification for extending the scope of restrictions to such interests and the EDPS considers this provision to be unnecessary and disproportionate. He therefore calls for restricting the use of the public interest exemption to clearly identified and limited circumstances including criminal offences or economic and financial interests», in EDPS, *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package*, 2012, 64, https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/12-03-07_edps_reform_package_en.pdf.

[78] Cfr. M. WARTHON, *Restricting access to AI decision-making in the public interest: The justificatory role of proportionality and its balancing factors*, in *Internet Policy Review* 13.3, 2024, 1-33, «Despite its potential to enhance public administration tasks and address social challenges, the application of Artificial Intelligence (AI) within the public administration often lacks the transparency necessary to ensure it serves the social good, leading to project failures and missed opportunities [...]. Studies and case law demonstrate that some AI applications, intended to serve the public interest, have instead exacerbated and perpetuated systemic biases. For instance, the 2021 welfare fraud detection scandal (SyRI case) in the Netherlands revealed systemic discrimination against immigrant and low-income families in welfare adjudications [...]. Similarly, a 2020 journalist report exposed the City of Rotterdam's disproportionate flagging of single mothers, young people, and non-Western immigrants as high-risk groups for illegal behaviour through risk scoring processes [...]», 1.

> vincolanti d'impresa, è ammesso il trasferimento o un complesso di trasferimenti di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale soltanto se si verifica una delle seguenti condizioni: [...] (d) il trasferimento sia necessario *per importanti motivi di interesse pubblico*[79].

Su questa base normativa, l'interesse pubblico diviene una motivazione residuale per attuare un trasferimento di dati personali verso Paesi terzi o organizzazioni internazionali, quando non sia possibile realizzare tale operazione attraverso altri meccanismi. Si consideri, infatti, che per il trasferimento internazionale di dati personali, il GDPR prevede quella che in dottrina è stata definita come una «struttura a tre livelli»[80]. In primo luogo, un trasferimento verso Paesi extra-UE è ammesso laddove vi sia una decisione di adeguatezza, adottata dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 45 GDPR[81], per cui il ricevente dei dati garantisce un livello adeguato di tutela dei diritti fondamentali degli individui coinvolti. In assenza di tale decisione, «il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può trasferire dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione

---

[79] [Enfasi mia]. Le altre condizioni previste all'articolo 49 GDPR sono: (a) il consenso esplicito dell'interessato, previa ricezione delle informazioni in merito ai rischi connessi al trasferimento; (b) la necessità per esecuzione di un contratto concluso tra l'interessato e il titolare del trattamento (o per misure precontrattuali adottate su istanza dell'interessato); (c) per esecuzione o conclusione di un contratto a favore dell'interessato; (e) l'accertamento, l'esercizio o la difesa di un diritto in sede giudiziaria; (f) la tutela degli interessi vitali dell'interessato o di altri; (g) «il trasferimento sia effettuato a partire da un registro che, a norma del diritto dell'Unione o degli Stati membri, mira a fornire informazioni al pubblico e può esser consultato tanto dal pubblico in generale quanto da chiunque sia in grado di dimostrare un legittimo interesse, solo a condizione che sussistano i requisiti per la consultazione previsti dal diritto dell'Unione o degli Stati membri».

[80] C. KUNER, C. DOCKSEY, L.A. BYGRAVE, *The EU General Data Protection Regulation: A commentary*, OUP, Oxford, 2020, 764, dove si fa riferimento ad una «three-tiered structure for legal bases for data transfers, with adequacy decisions at the top, appropriate safeguards in the middle, and derogations at the bottom».

[81] Al momento, «The European Commission has so far recognised Andorra, Argentina, Canada (commercial organisations), Faroe Islands, Guernsey, Israel, Isle of Man, Japan, Jersey, New Zealand, Republic of Korea, Switzerland, the United Kingdom [...], the United States (commercial organisations participating in the EU-US Data Privacy Framework) and Uruguay as providing adequate protection», in European commission, *Adequacy decisions. How the EU determines if a non-EU country has an adequate level of data protection*, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en.

internazionale» nel caso in cui siano state fornite «garanzie adeguate e a condizione che gli interessati dispongano di diritti azionabili e mezzi di ricorso effettivi» [82].

Vi è, infine, un terzo livello: laddove non vi sia una decisione di adeguatezza né la sussistenza di garanzie adeguate [83], il trasferimento internazionale di dati personali può avvenire in una serie di specifiche situazioni, elencate all'articolo 49 GDPR, tra le quali compaiono anche i citati «importanti motivi di interesse pubblico» [84].

Anche in questo caso, come in relazione alle restrizioni *ex* articolo 23(1)(e) GDPR, l'EDPS, nel 2012, nel parere sull'allora proposta di Regolamento, assunse una posizione molto critica, sottolineando i rischi connessi all'ampiezza di tale formulazione, in grado di consentire trasferimenti senza le sufficienti garanzie per gli individui interessati coinvolti [85]. Un'ulteriore specificazione è stata introdotta all'articolo 49(4) GDPR, che prevede che tale motivazione residuale possa essere invocata unicamente per un interesse pubblico «riconosciuto dal diritto dell'Unione o dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento», ancorando, ancora una volta, la definizione dell'interesse pubblico ad un ulteriore intervento legislativo [86].

---

[82] Articolo 46(1) GDPR.

[83] Oppure la definizione delle cd. «norme vincolanti di impresa», ai sensi dell'articolo 47 GDPR.

[84] Articolo 49(1)(d) GDPR.

[85] Nelle parole dell'EDPS: «The wide character of the public interest grounds which can be used according to this provision as well as in other parts of the Proposal has been criticised earlier [...]. If not carefully drafted, these provisions could allow for a number of transfers between public authorities and/or from private entities to law enforcement authorities without any further safeguard. This would be contrary to the spirit of the Regulation and the respect of individuals'fundamental right to data protection. It is not enough that Article 41(5) [*della proposta di Regolamento, corrispondente all'attuale articolo 49(1)(d) GDPR*] requires that the public interest is recognised in Union law or in national law to legitimise all transfers under such legal ground. It should be carefully assessed, on a case by case basis, whether the derogation for an important ground of public interest would be applicable to a particular transfer».

[86] Negli anni molteplici Stati membri hanno fatto ricorso a tale margine di discrezionalità. Si consideri il caso della Francia. L'articolo 114 della Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (come introdotto dall'articolo 1 della Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel). Tale disposizione prevede che «Toute autorité publique compétente mentionnée au premier alinéa

L'EDPB, analizzando specificamente gli «importanti motivi di interesse pubblico» ai sensi dell'articolo 49(1)(d) GDPR ha sostenuto che nel caso in cui i dati siano trattati per condurre attività commerciali, i necessari trasferimenti internazionali che non trovino la loro base in una decisione di adeguatezza devono prediligere l'identificazione delle opportune garanzie ai sensi dell'articolo 46 GDPR, piuttosto che affidarsi alla soluzione residuale dell'articolo 49 GDPR[87]. Sul punto è stato successivamente ulteriormente indicato che tali specifiche situazioni *ex* articolo 49 GDPR debbano necessariamente avere «solo carattere eccezionale»[88], rappresentando appunto una motivazione residuale.

In relazione a trasferimenti di dati personali posti in essere sulla base dell'articolo 49(1)(d) GDPR, un importante riferimento è la sentenza del Consiglio di stato francese, n. 444937 del 2020[89]. Un insieme di associazioni e portatori di interesse avevano richiesto la sospensione della centralizzazione e del trattamento di dati della pandemia di COVID-19, da parte dell'*Health data hub*[90], la piattaforma francese dei dati sanitari, creata nel 2019 e utilizzata, nel periodo emergenziale, in collaborazione con l'azienda statunitense Microsoft[91]. I ricorrenti sostenevano gravi violazioni al diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali derivanti dal trasferimento

---

de l'article 87 peut, dans certains cas particuliers, transférer des données à caractère personnel directement à des destinataires établis dans un État n'appartenant pas à l'Union européenne lorsque les autres dispositions de la présente loi applicables aux traitements relevant du même article 87 sont respectées et que les conditions ci-après sont remplies: [...] L'autorité compétente qui transfère ces données établit qu'il n'existe pas de libertés ni de droits fondamentaux de la personne concernée qui prévalent sur l'intérêt public rendant nécessaire le transfert dans le cas considéré».

[87] EDPB, *Guidelines 2/2018 on derogations of Article 49 under Regulation 2016/679*, cit. 11.

[88] EDPB, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020, 14 https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-032020-processing-data-concerning-health-purpose_en, [trad. mia].

[89] Conseil d'état, 13/10/2020, 444937, ECLI:FR:CEORD:2020:444937.20201013.

[90] https://www.health-data-hub.fr/qui-sommes-nous.

[91] «Pour les besoins du stockage et de la mise à disposition des données de santé dont elle est chargée, la Plateforme des données de santé a signé le 15 avril 2020 avec la société de droit irlandais Microsoft Ireland Operations Limited, filiale de la société américaine Microsoft Corporation, un contrat lui donnant accès à un ensemble de produits 'Microsoft Azure', comprenant en particulier l'hébergement des données de santé mentionnées au point 9 et la concession de licences de logiciels nécessaires au traitement de ces données pour les finalités légalement autorisées», Conseil d'état, 13/10/2020, 444937, 10.

dei dati personali trattati dalla piattaforma *Health data hub* verso gli Stati Uniti. Il Consiglio di stato francese ha respinto tuttavia le richieste dei ricorrenti sostenendo che la Corte di giustizia dell'UE, nell'invalidare l'accordo alla base del trasferimento di dati personali verso gli Stati uniti, abbia comunque menzionato la possibilità di procedere ai sensi dell'articolo 49 GDPR per «*motifs importants d'intérêt public reconnus par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis*» [92].

Dunque, anche alla luce dei tentativi di ridimensionare la portata di tale disposizione normativa, l'interesse pubblico rappresenta, in questa occorrenza, una motivazione residuale per porre in essere trasferimenti internazionali laddove non siano perseguibili altri metodi. Ancora una volta, si apre uno spazio di discrezionalità in capo agli Stati membri, che possono ricorrere all'identificazione di tali importanti motivi di interesse pubblico attraverso un intervento legislativo per proporre una via alternativa rispetto a quella identificata nel GDPR.

Chiarito il ruolo dell'interesse pubblico nel contesto della protezione dei dati personali (nelle sue dimensioni di requisito, deroga e motivazione residuale), è ora tempo di rivolgere l'attenzione ai testi normativi europei in materia di dati approvati successivamente, per comprendere se e in quale misura l'approccio europeo nei confronti dell'interesse pubblico sia stato modificato, oppure risulti in continuità con quello identificato nel GDPR.

4. *L'interesse pubblico nell'evoluzione della politica dei dati*

Nel complesso quadro normativo di riferimento in materia di dati sviluppato dalle istituzioni europee [93], il concetto di interesse pubblico ricorre in molteplici atti normativi. In particolare, il riferimento qui va al *Data governance act* (DGA), al *Digital services act* (DSA), al *Data act* e, da ultimo, al Regolamento sullo *European health data space* (EHDS), entrato in vigore recentemente.

[92] Conseil d'état, 13 ottobre 2020, 444937, 18. In questo contesto l'interesse pubblico sembra assumere la valenza di uno di quei «concetti valvola», che sono «utilizzati volutamente dal legislatore, conscio dei propri limiti, per consentire all'interprete maggiore libertà di movimento, per non entrare nel merito di discussioni dottrinali, per aprire la porta a valutazioni sociali o equitative senza le quali il meccanismo dello *ius strictum* potrebbe incepparsi o sembrar funzionare 'accanto' alla vita, in una sua dimensione esageratamente isolata e astratta», in L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Cedam, Padova, 1981, 33.

[93] Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 4.

L'intento non è di esaminare la legislazione menzionata nella sua interezza, ma piuttosto di comprendere il significato assunto dall'interesse pubblico nei differenti quadri normativi [94] facenti parte della politica dei dati europea.

Il Regolamento (UE) 2022/868, cd. *Data governance act* (DGA), disciplina il riutilizzo di una serie di dati pubblici o nella disponibilità del settore pubblico ed è complementare alla normativa europea in materia di *open data* [95]. Il DGA mira a promuovere e incentivare la condivisione dei dati, attraverso, da un lato, l'individuazione di figure di raccordo, i cd. intermediari dei dati [96], e, dall'altro, attraverso la regolamentazione del meccanismo di altruismo dei dati [97]. In questo contesto, il concetto di interesse pubblico emerge in tre circostanze: (i) in relazione all'accesso documentale; (ii) a proposito della ricerca scientifica; e (iii) nel riferimento ai dati cd. "altamente sensibili".

In primo luogo, l'interesse pubblico emerge in relazione all'accesso ai documenti. In linea con un affermato orientamento giurisprudenziale [98], il considerando 11 DGA afferma che l'«accesso del pubblico ai documenti ufficiali può essere considerato di interesse pubblico».

In secondo luogo, il considerando 16 DGA sostiene che per «facilitare e

---

[94] Nella ricca legislazione in materia di dati a livello europeo, vi sono anche altri testi normativi a prevedere dei richiami al concetto di interesse pubblico come, per esempio, il *Digital markets act* (Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 Settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj). Tuttavia, dal punto di vista metodologico, la scelta di limitare l'analisi a questa selezione di testi normativi è giustificata dalla rilevanza del concetto in esame in questi specifici contesti ai fini del presente studio.

[95] Sul punto, *infra*, capitolo V, paragrafo 2.2.

[96] Sulla nozione di intermediari dei dati, si vedano, tra i molti, D. POLETTI, *Data intermediaries*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies (EJPLT)*, 2022, 45-56; L. VON DITFURTH, G. LIENEMANN, *The Data Governance Act: Promoting or restricting data intermediaries?*, in *Competition and Regulation in Network Industries* 23.4, 2022, 270-295. Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 6.

[97] Sul punto, *infra*, capitolo III. Per una panoramica relativa ai contenuti del testo normativo in oggetto, cfr. J. RUOHONEN, S. MICKELSSON, *Reflections on the data governance act*, in *Digital Society* 2.1, 2023, 1-10; F. BRAVO, *Data governance act and re-use of data in the public sector*, in *European review of digital administration & law* 3.2, 2022, 13-33; e altresì, A. MORACE PINELLI (a cura di), *Dalla Data Protection alla Data Governance: il Regolamento (UE) 2022/868. Commentario al Data Governance Act*, Pacini editore, Pisa, 2024.

[98] In relazione a tale orientamento giurisprudenziale, si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 1, nota 2.

incoraggiare l'utilizzo dei dati detenuti da enti pubblici a fini di ricerca scientifica, gli enti pubblici sono incoraggiati a sviluppare un approccio armonizzato e processi armonizzati intesi a rendere tali dati facilmente accessibili a fini di ricerca scientifica nell'interesse pubblico». Viene quindi nuovamente ribadito un legame tra l'attività di ricerca scientifica e l'interesse pubblico, in linea con quanto previsto nel GDPR [99].

Inoltre, vi è un riferimento al pubblico interesse in relazione alla definizione delle condizioni per il riutilizzo di determinate categorie di dati protetti che siano detenuti da enti pubblici [100]. In particolare, è previsto che nel caso di «determinate categorie di dati non personali detenuti da enti pubblici» che siano «considerate altamente sensibili» [101], le condizioni di utilizzo possano «comprendere restrizioni al trasferimento dei dati a paesi terzi per tutelare l'interesse pubblico» [102]. È lecito ritenere che qui si faccia riferimento a dati pertinenti a questioni di sicurezza nazionale.

Nel quadro del DGA, accanto a questi tre profili di richiamo diretto all'interesse pubblico, vi è un ulteriore aspetto rilevante, connesso al concetto di interesse generale. Come sarà più diffusamente trattato in seguito [103], il meccanismo di altruismo dei dati disciplinato dal DGA individua come condizione di validità il fatto che il riutilizzo dei dati oggetto della donazione persegua obiettivi di interesse generale. I concetti di interesse generale e di interesse pubblico sono generalmente connessi [104], nonostante non completamente sovrapponibili [105]. L'ambiguità è ancor più marcata nella misura in

---

[99] Peraltro, si consideri che in relazione al legame tra ricerca scientifica e interesse pubblico si genera qualche ambiguità che ha ad oggetto la definizione di ricerca scientifica e degli attori che partecipano alla stessa. Nel contesto delle politiche in materia di dati coesistono molteplici e differenti definizioni di "ricerca scientifica" o di "finalità di ricerca". Sul punto, cfr., L. PASERI, *Defining scientific research within the EU's Politics of Data. The impact on personalized smart medicine*, in A. ROSSI, F. CASAROSA, F. GENNARI (a cura di), *Enabling and safeguarding personalized medicine*, Springer, Cham, 2025, in corso di pubblicazione.

[100] La classificazione di tali categorie di dati è disciplinata dall'articolo 3 DGA.

[101] Articolo 5(13) DGA.

[102] Considerando 24 DGA. Si consideri, tuttavia, che tale menzione all'interesse pubblico del considerando 24 DGA non compare nel corrispondente articolo 5(13) DGA, dove si fa, invece, riferimento a «gli obiettivi di politica pubblica dell'Unione, quali la sicurezza e la salute pubblica» o al «rischio di una reidentificazione dei dati non personali anonimizzati».

[103] Sul punto, *infra*, capitolo III, paragrafo 2.2.1.

[104] Come descritto, *supra*, capitolo II, paragrafo 2.

[105] L. PASERI, *The ethical and legal challenges of data altruism for the scientific research sector*, in M. ARIAS-OLIVA, J. PELEGRIN-BORONDO, K. MURATA, M. SOUTO ROMERO, *The*

cui il DGA riconnette specificamente il riutilizzo per finalità di interesse generale al trattamento dei dati per finalità di ricerca scientifica che, come visto poco sopra, nel quadro del GDPR sono, invece, relative all'interesse pubblico.

Il Regolamento (UE) 2022/2065, cd. *Digital services act* (DSA), introduce una normativa relativa agli intermediari e alle piattaforme online, perseguendo l'intento di prevenire attività illecite e dannose online nonché la diffusione di varie forme di disinformazione e di discorsi d'odio. Il Regolamento si sviluppa su due assi principali: l'identificazione di garanzie procedurali nella moderazione dei contenuti e la definizione di obblighi di valutazione del rischio per i prestatori dei servizi [106].

In questo contesto, si segnalano tre occorrenze del concetto di interesse pubblico: (i) in relazione all'armonizzazione della materia e al ruolo degli Stati membri; (ii) con riguardo alla ricerca scientifica; e (iii) in relazione agli obblighi in capo ai prestatori di servizi.

Primariamente, il considerando 9 DSA rende esplicito l'intento del Regolamento che «armonizza pienamente le norme applicabili ai servizi intermediari nel mercato interno con l'obiettivo di garantire un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile, in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta siano efficacemente tutelati e l'innovazione sia agevolata, contrastando la diffusione di contenuti illegali online e i rischi per la società che la diffusione della disinformazione o di altri contenuti può generare». Stante questo obiettivo generale, dunque, «gli Stati membri non dovrebbero adottare o mantenere prescrizioni nazionali aggiuntive in relazione alle questioni che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento» [107].

---

leading role of smart ethics in the digital world, Universidad de La Rioja, Logroño, 2024, 197. Sulla nozione di interesse pubblico «frequentemente sovrapposta a locuzioni simili, ma non necessariamente coincidenti (come 'interesse collettivo', 'interesse sociale', 'interesse comune', 'utilità generale', 'bene pubblico', 'bene comune')», cfr. G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 8.

[106] Su questi due pilastri del DSA, cfr. M. HUSOVEC, *Rising above liability: The Digital Services Act as a blueprint for the second generation of global internet rules*, in *Berkeley Tech. LJ* 38, 2023, 115-125, in particolare: «The Digital Services Act has two main pillars: (1) due process requirements for content moderation, and (2) risk management obligations for services. Content moderation is defined and regulated as the process of decision making that emerges from providers' reliance on the liability exemptions, such as hosting. Risk management focuses on the system and product design of services and invites providers to consider the broader effects of their advertising infrastructure, recommendation algorithms, and other systems», 115-116.

[107] Considerando 9 DSA.

Tuttavia, nonostante questo limitato margine di manovra a livello nazionale, è comunque fatta salva «la possibilità di applicare altre normative nazionali applicabili ai prestatori di servizi intermediari, in conformità del diritto dell'Unione [...] qualora le disposizioni del diritto nazionale perseguano *legittimi obiettivi di interesse pubblico* diversi da quelli perseguiti dal presente regolamento» [108].

In aggiunta, come in precedenza per il DGA, anche nel quadro del DSA emerge una correlazione tra interesse pubblico e ricerca scientifica. L'articolo 40(4) DSA, rubricato "Accesso ai dati e controllo", prevede che, previa richiesta motivata [109], «i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi o di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi forniscono, entro un termine ragionevole specificato nella richiesta, l'accesso ai dati ai ricercatori [...] al solo scopo di condurre ricerche che contribuiscano al rilevamento, all'individuazione e alla comprensione dei rischi sistemici nell'Unione». A questo proposito, il considerando 97 DSA estende il novero degli attori abilitati a tali forme di accesso prevedendo, accanto ai «ricercatori abilitati affiliati a un organismo di ricerca ai sensi dell'articolo 2 della direttiva (UE) 2019/790» [110], anche «le organizzazioni della società civile che conducono ricerche scientifiche con l'obiettivo primario di sostenere la loro missione di interesse pubblico».

Infine, vi è un terzo profilo connesso all'interesse pubblico nel quadro del DSA, vale a dire, quello relativo agli obblighi imposti in capo ai prestatori di servizi. A partire dalla necessità di «stabilire una serie chiara, efficace,

---

[108] *Ibid*. [enfasi mia].

[109] La richiesta motivata deve essere presentata dal cd. coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento, vale a dire «il coordinatore dei servizi digitali dello Stato membro in cui è situato lo stabilimento principale di un prestatore di un servizio intermediario o in cui il suo rappresentante legale risiede o è stabilito», Articolo 3(n) DSA.

[110] Il riferimento va alla Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj. In particolare, ai sensi dell'articolo 2(1) della richiamata Direttiva, un organismo di ricerca è definito come segue: «un'università, comprese le relative biblioteche, un istituto di ricerca o qualsiasi altra entità il cui obiettivo primario sia condurre attività di ricerca scientifica oppure condurre attività didattiche che includano altresì attività di ricerca scientifica: a) senza scopo di lucro o reinvestendo tutti gli utili nella propria attività di ricerca scientifica, o b) con una *finalità di interesse pubblico* riconosciuta da uno Stato membro, in modo che non sia possibile l'accesso su base preferenziale ai risultati generati da detta ricerca scientifica da parte di un'impresa che esercita un'influenza determinante su tale organismo».

prevedibile ed equilibrata di obblighi armonizzati in materia di dovere di diligenza per i prestatori di servizi intermediari», il DSA prevede che l'insieme di tali vincoli normativi sia teso a «conseguire diversi *obiettivi di interesse pubblico* quali la sicurezza e la fiducia dei destinatari del servizio, compresi i consumatori, i minori e gli utenti particolarmente esposti al rischio di essere vittima di discorsi d'odio, molestie sessuali o altre azioni discriminatorie, la tutela dei pertinenti diritti fondamentali sanciti dalla Carta, la significativa assunzione della responsabilità da parte di tali prestatori e il conferimento di maggiore potere ai destinatari e alle altre parti interessate, agevolando nel contempo la necessaria vigilanza da parte delle autorità competenti» [111]. In questo caso, dunque, il legislatore europeo riconduce direttamente in capo ad attori privati, vale a dire ai fornitori di piattaforme e ai motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico.

Nel Regolamento (UE) 2023/2854, cd. *Data act*, il legislatore europeo, per potenziare la fruibilità dei dati a favore di individui, aziende e pubbliche amministrazioni, nel focalizzarsi sui dati frutto di ecosistemi di *Internet of Things* (IoT), sviluppa una serie di meccanismi tesi alla condivisione [112]. In questo contesto si rinvengono due riferimenti al concetto di interesse pubblico: (i) in relazione al meccanismo di condivisione *business-to-government* (B2G); e (ii) riguardo alla ricerca scientifica.

Il concetto di interesse pubblico è centrale nella dinamica delle condivisioni *business-to-government* (B2G) [113]. Questo emerge fin dall'articolo 1(3)(e) *Data act*, nel definire l'ambito di applicazione del Regolamento «agli enti pubblici, alla Commissione, alla Banca centrale europea e agli organismi dell'Unione che chiedono ai titolari dei dati di mettere i dati a disposizione

---

[111] Considerando 40 DSA. In linea con tale obiettivo si giustificano, poi, obblighi aggiuntivi per le piattaforme online e per i motori di ricerca di grandi dimensioni «per affrontare tali *preoccupazioni di interesse pubblico*, in quanto non esistono misure alternative e meno restrittive che consentano di conseguire efficacemente lo stesso risultato», considerando 75 DSA [enfasi mia]. Sulla collaborazione tra attori privati e autorità nazionali competenti, con particolare riferimento al Garante per la protezione dei dati personali, cfr. P. PERRI, *L'utilizzo di sistemi d'intelligenza artificiale e di strumenti automatizzati per il contrasto alle espressioni d'odio nella prospettiva della protezione dei dati personali*, in S.V. PARINI (a cura di), *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti. Una prospettiva trasversale*, Giappichelli, Torino, 2023, 118-122.

[112] In relazione al *Data act* si veda, *infra*, capitolo V, paragrafo 3.

[113] I meccanismi di condivisione dei dati ai sensi del *Data act* sono più diffusamente indagati, *infra*, capitolo V, paragrafo 3.1.

nel caso tali dati siano necessari a fronte di una necessità eccezionale per l'esecuzione di un compito specifico svolto nell'*interesse pubblico* e ai titolari dei dati che forniscono tali dati in risposta a tale richiesta» [114], nonché all'articolo 14 *Data act*, che introduce il capo V del Regolamento, relativo alle condivisioni B2G [115]. L'aspetto rilevante è che, in tale contesto, l'interesse pubblico è anteposto ad altri interessi, come reso esplicito dal considerando 64 che afferma che, in caso si delineino emergenze pubbliche [116], «l'interesse pubblico derivante dall'utilizzo dei dati prevale sugli interessi dei titolari dei dati a disporre liberamente dei dati in loro possesso».

Ulteriormente, poi, il *Data act* evoca il concetto di pubblico interesse in relazione al settore della ricerca scientifica. L'articolo 21 *Data act* prevede che i dati ricevuti sulla base del meccanismo B2G disciplinato dal capo V possano, in via secondaria, essere condivisi «con persone o organizzazioni al fine di svolgere ricerche o analisi scientifiche compatibili con la finalità per la quale i dati sono stati richiesti; o [...] con istituti nazionali di statistica ed Eurostat per la produzione di statistiche ufficiali» [117]. Tali destinatari dei dati devono operare rispettando alternativamente due condizioni: essi devono agire senza scopo di lucro oppure devono operare «nell'ambito di una *missione di interesse pubblico* riconosciuta dal diritto dell'Unione o nazionale» [118].

Il Regolamento (UE) 2025/327, il cd. *European health data space* (EHDS), approvato l'11 febbraio 2025 e applicabile dal 26 marzo 2027, istituisce il primo spazio europeo sui dati come immaginato dalla Strategia europea del 2020 [119], stabilendo un quadro comune per l'uso e la condivisione dei dati sanitari elettronici nel territorio dell'Unione [120]. In questo caso, il riferimento

---

[114] Articolo 1(3)(e) *Data act* [enfasi mia].

[115] «Qualora un ente pubblico, la Commissione, la Banca centrale europea o un organismo dell'Unione dimostri una necessità eccezionale, di cui all'articolo 15, di utilizzare taluni dati, ivi compresi i pertinenti metadati necessari per interpretare e utilizzare tali dati, per svolgere le proprie funzioni statutarie nell'interesse pubblico, i titolari dei dati che sono persone giuridiche diverse da enti pubblici e che detengono tali dati li mettono a disposizione su richiesta motivata», articolo 14 *Data act*.

[116] L'emergenza pubblica è uno dei motivi alla base delle richieste di condivisione B2G, ai sensi dell'articolo 15 *Data act*.

[117] Articolo 21(1)(a)(b) *Data act*.

[118] Articolo 21(2) *Data act*.

[119] Sul punto si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 3.

[120] Stante la recente approvazione, si può fare riferimento all'analisi dottrinale relativa alla

all'interesse pubblico è strettamente connesso al GDPR, considerando la centralità dei «dati relativi alla salute» [121] e dei «dati sanitari elettronici personali» [122] che sono entrambi categorie di dati personali. In particolare, l'interesse pubblico rileva sia come requisito [123], ai sensi dell'articolo 6(1)(e) GDPR, sia come deroga [124], *ex* articolo 9(2)(g) o 9(2)(j) GDPR [125] e, in aggiunta, come meccanismo per la limitazione dell'esercizio del diritto di esclusione. In particolare, l'articolo 71 EHDS, relativo al diritto di esclusione riguardo al trattamento dei dati sanitari elettronici personali per l'uso secondario, prevede che le persone fisiche abbiano «il diritto di escludere in qualsiasi momento, e senza dover fornire una motivazione, il trattamento dei dati sanitari elettronici personali che le riguardano per l'uso secondario a norma del presente regolamento» [126]. Tuttavia, successivamente, a titolo di deroga rispetto a tale previsione generale, è stabilito che «uno Stato membro può prevedere nel proprio diritto nazionale un meccanismo per rendere disponibili i dati per i quali è stato esercitato il diritto di esclusione» [127]. Tale

proposta di Regolamento dell'EHDS. A questo proposito, *ex multis*, cfr. C. STAUNTON *et al.*, *Ethical and social reflections on the proposed European Health Data Space*, in *European Journal of Human Genetics* 32.5, 2024, 498-505; D. FÅHRAEUS, J. REICHEL, S. SLOKENBERGA, *The European Health Data Space: Challenges and opportunities*, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2024, 1-20.

[121] L'articolo 2(1)(a) EHDS rimanda esplicitamente al GDPR per la definizione di «dati relativi alla salute», definiti all'articolo 4(15) GDPR come «i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute».

[122] Il Regolamento EHDS distingue la categoria dei «dati sanitari elettronici» in due sottogruppi, vale a dire «dati sanitari elettronici non personali» e «dati sanitari elettronici personali». Questi ultimi sono definiti come «i dati relativi alla salute e i dati genetici che sono trattati in formato elettronico», articolo 2(2)(a) EHDS.

[123] Si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 3.1.

[124] Si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 3.2.

[125] Si consideri il considerando 20 EHDS, che in relazione ai servizi di accesso ai dati sanitari elettronici afferma che la prestazione di «tale servizio, che consente alle persone fisiche di accedere facilmente ai propri dati sanitari elettronici personali, costituisce un interesse pubblico sostanziale. Il trattamento dei dati sanitari elettronici personali tramite tali servizi è necessario per lo svolgimento del compito attribuito dal presente regolamento ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), e dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), del regolamento (UE) 2016/679».

[126] Articolo 71(1) EHDS.

[127] Articolo 71(4) EHDS. Il considerando 54 EHDS specifica ulteriormente che «per determinate finalità strettamente legate all'interesse pubblico, quali le attività di protezione da

deroga è sottoposta al rispetto di una serie di condizioni e subordinata a specifiche finalità, tra le quali lo scopo della «ricerca scientifica per *importanti motivi di interesse pubblico*» [128]. Viene, poi, ulteriormente specificato che tali regole relative all'attuazione di deroghe del diritto di esclusione debbano «rispettare l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e costituire una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per servire ragioni di interesse pubblico nel perseguimento di obiettivi scientifici e sociali legittimi» [129].

Si consideri, in aggiunta, che l'interesse pubblico diviene un fattore determinante nella relazione tra EHDS e *AI act*. Il considerando 68 *AI act* sottolinea specificamente che gli «spazi comuni europei di dati istituiti dalla Commissione e l'agevolazione della condivisione dei dati tra imprese e con i governi, nell'*interesse pubblico*, saranno fondamentali per fornire un accesso affidabile, responsabile e non discriminatorio a dati di elevata qualità a fini di addestramento, convalida e prova dei sistemi di IA» [130]. Viene ulteriormente specificato, in relazione al campo sanitario, che «lo spazio europeo di dati sanitari agevolerà l'accesso non discriminatorio ai dati sanitari e l'addestramento di algoritmi di IA a partire da tali set di dati in modo sicuro, tempestivo, trasparente, affidabile e tale da tutelare la vita privata, nonché con un'adeguata governance istituzionale» [131].

Alla luce dei vari significati che assume il concetto di interesse pubblico in DGA, DSA, *Data act* e EHDS, possiamo ora tirare le fila dell'analisi in merito a questo concetto nella politica dei dati europea, valutandolo in rapporto alle quattro accezioni di interesse pubblico emerse nella ricognizione teorica. L'indagine dell'articolato quadro normativo costituisce un passaggio cruciale che permette di valutare il complessivo approccio dell'Unione europea nelle politiche in materia di dati, mettendone in luce potenzialità e limiti, illustrati nel prossimo paragrafo.

---

gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la ricerca scientifica per importanti motivi di interesse pubblico, è opportuno prevedere la possibilità per gli Stati membri di istituire, tenendo conto del loro contesto nazionale, meccanismi per fornire l'accesso ai dati sanitari elettronici personali delle persone fisiche che si sono avvalse del diritto di esclusione, al fine di garantire che in tali situazioni possano essere rese disponibili serie di dati complete».

[128] Articolo 71(4)(a)(ii) EHDS.

[129] Articolo 71(5) EHDS.

[130] Considerando 68 EHDS [enfasi mia].

[131] *Ibid*.

5. *L'approccio europeo*

Per fare luce sul significato assunto dall'interesse pubblico nella legislazione europea in materia di dati, l'indagine si è incentrata su una serie di testi normativi nei quali il legislatore europeo fa ricorso a tale concetto. Per valutare il modello europeo di governo dei dati occorre ora mettere a sistema le considerazioni svolte nella ricognizione normativa per comprendere se esista un significato univoco di interesse pubblico, in ragione delle quattro accezioni emerse nell'inquadramento teorico preliminare [132].

L'aspetto aggregativo che caratterizza la prima teoria trova corrispondenza nel tentativo di attuare un processo sempre più sistematico di raccolta, accumulazione e aggregazione dei dati anche nell'ambito pubblico. In tale prospettiva, l'interesse pubblico sembra essere perseguito nella fase di aggregazione dei dati, con l'obiettivo, potenziale, di estrarre da essi un valore sociale, in grado di generare benefici per la collettività. Per esempio, l'adozione di deroghe per il trattamento di dati sensibili per finalità di ricerca scientifica ai sensi dell'articolo 9(2)(j) GDPR, ripreso anche dal considerando 20 EHDS, sembra suggerire tale impostazione. Parimenti, questo emerge in relazione all'articolo 21 *Data act*, che apre alla possibilità di riutilizzo secondario dei dati oggetto di condivisione B2G per fini di ricerca scientifica. Nonostante questa accezione di interesse pubblico sia quella che appare ricevere maggiore riscontro e attuazione, essa risulta, tuttavia, problematica e solleva criticità in quanto tende a trasporre, nella sfera pubblica, dinamiche proprie del modello di economia dei dati, pensato per perseguire interessi privati, come diremo meglio in seguito [133].

Inoltre, si possono indentificare alcune occorrenze dell'interesse pubblico nel quadro europeo in materia di dati come riconducibili all'approccio procedurale [134]. Si può, per esempio, considerare un intervento del diritto

---

[132] Si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 2.

[133] Sul punto, *infra*, capitolo II, paragrafo 5.1.

[134] Un'interpretazione in questo senso è quella suggerita nel dominio del diritto d'autore, dove è proposta la qualifica dell'interesse pubblico in termini di «meta-interesse», quale interesse «che nel corso del procedimento legislativo o amministrativo (o, sotto un diverso ma non meno fondamentale profilo, interpretativo) che conduce alla sua determinazione, internalizza interessi diversi e ulteriori, posti al suo esterno e che allo stesso tempo ne costituiscono l'oggetto», in G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 22-23. Qui il bilanciamento è inteso in termini di «bilanciamento-attività». Il riferimento va alla

nazionale teso all'identificazione di deroghe ai sensi dell'articolo 23(1)(e) GDPR quale esito dell'agenda politica che faccia seguito alla competizione elettorale democratica. Per quanto attiene, poi, alla versione deliberativa, si consideri quanto stabilito dall'articolo 40(4) DSA in relazione all'accesso ai dati dei grandi prestatori di servizi per finalità di ricerca. In particolare, come detto in precedenza [135], il considerando 97 DSA estende l'accesso e prevede che, accanto agli organismi di ricerca, possano ottenere la disponibilità dei dati anche associazioni che perseguono l'interesse pubblico. Così facendo, sembra che la possibilità di accedere ai dati con lo «scopo di condurre ricerche che contribuiscano al rilevamento, all'individuazione e alla comprensione dei rischi sistemici nell'Unione» [136] si apra alla sfera della deliberazione pubblica, estendendo la partecipazione alla società civile.

L'approccio unitario, invece, si dimostra problematico da individuare nella ricognizione normativa proposta, stante la molteplicità di interessi difficilmente riconducibile ad un'unica visione condivisa di bene comune. In determinati settori, come quello della ricerca o quello sanitario, emerge l'idea che i dati (o i risultati della loro elaborazione) possano assumere la natura di bene comune [137]. Tuttavia, la frammentarietà normativa rilevata

---

distinzione tra «bilanciamento-prodotto» e «bilanciamento-attività» sviluppato in G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 1, 2006, 31, 54, connesso alla distinzione tra «interpretazione-prodotto» e «interpretazione-attività» in G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980. Su questo aspetto cfr. G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010; e G. PINO, *Legal principles between theory of the norm and theory of argumentation*, in *Diritto & Questioni Pubbliche* 11, 2011, 75-110. Tale configurazione, inspirata dal principio del pluralismo, mira a valorizzare la fase di bilanciamento e il ruolo dell'interprete nella valutazione dell'interesse pubblico. Questa forma di giudizio dell'interprete si configura come un «bilanciamento di secondo grado» (G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 284), oggetto del quale non è «il contemperamento degli interessi contrapposti, ma la valutazione dell'adeguatezza dello specifico assetto di interessi (pre)determinato dal legislatore» in G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 286.

[135] Sul punto, *supra*, capitolo II, paragrafo 4.

[136] Articolo 40(4) DSA.

[137] Sul punto è significativo che la Commissione europea abbia sostenuto che vi sia una dimensione di «dati per il bene pubblico», affermando che «i dati sono creati dalla società e possono essere utili per far fronte ad emergenze quali inondazioni e incendi, per consentire alle persone di vivere più sane e più a lungo, per migliorare i servizi pubblici, per contrastare il degrado ambientale e i cambiamenti climatici e, se necessario e proporzionato, per garantire una lotta più efficiente alla criminalità», in COM/2020/66 final, 7.

esprime tensioni e conflitti tra interessi divergenti che ostacolano l'adozione di una concezione unitaria di interesse pubblico nel quadro delle politiche europee in materia di dati.

Infine, l'approccio civico nell'identificazione dell'interesse pubblico attribuisce centralità alla partecipazione attiva degli individui, nel loro *status* di cittadini. Un esempio di questo approccio può essere rappresentato dal meccanismo di altruismo dei dati, disciplinato dal DGA. In questo caso, i cittadini contribuiscono direttamente al raggiungimento di una serie di obiettivi di interesse generale, assumendo il ruolo di donatori dei dati. Analogamente, questo approccio sembra emergere nel contesto della condivisone dei dati B2G disciplinata dal *Data act*, in cui, come visto in precedenza, l'interesse dei cittadini «derivante dall'utilizzo dei dati prevale sugli interessi dei titolari dei dati a disporre liberamente dei dati in loro possesso» [138].

Da questa breve disamina, emerge dunque un quadro frammentato, all'interno del quale non è possibile enucleare un significato univoco di interesse pubblico sotteso al governo dei dati europeo. È possibile, però, mettere in luce due fattori ricorrenti nei testi normativi esaminati: (i) il ruolo del diritto nazionale e del diritto dell'Unione nella definizione di interesse pubblico e (ii) la rilevanza del campo della ricerca scientifica.

In primo luogo, infatti, nell'approccio europeo al governo dei dati, l'interesse pubblico è generalmente inteso in senso stipulativo [139] come ciò che il diritto dell'Unione o degli Stati membri definiscono come tale [140]. La

---

[138] Considerando 64 *Data act*, cfr. *supra*, capitolo II, paragrafo 4.

[139] «La definizione stipulativa, come oggetto di scelta, non è vera o falsa», U. SCARPELLI, *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Giuffrè, Milano, 1985, 65. Anzi, «data la sua natura prescrittiva», può essere considerata «solamente opportuna o inopportuna in relazione agli scopi che ci si prefigge nel formularla», in M. JORI, A. PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988, 4.

[140] Ancorare il contenuto di tale concetto al fondamento legislativo diviene garanzia del carattere che in dottrina è stato definito in termini di «giustificabilità». Sul punto è stato sostenuto che «public interest justifications require that public interest claims are not only based on the government authority but actual legal justifications. […] when 'individuals asserting claims concerning the public interest are acting in their roles as holders of official positions…they may be capable of asserting claims concerning the public interest' on the basis of their 'superior political authority' […]. However, […] 'when these persons assert that a given action is [in fact] in the public interest, they are asserting that it is justifiable'», in M. WARTHON, *Restricting access to AI decision-making in the public interest: The justificatory role of proportionality and its balancing factors*, cit., 18. Analogamente, in G. SPEDICATO,

centralità della legislazione nazionale nella definizione del concetto di interesse pubblico è segnalata da più parti [141]. Accanto al ruolo degli Stati membri, non si deve comunque dimenticare il diritto dell'Unione, come mostrato dall'articolo 10(5) e dall'articolo 59(1) *AI act*, che introducono deroghe al trattamento di particolari categorie di dati personali, sulla scorta del perseguimento dell'interesse pubblico [142].

In secondo luogo, emerge una forte connessione tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la ricerca scientifica [143]. Tale settore rappresenta una materia di competenza concorrente tra il livello dell'Unione e quello nazionale ai sensi dell'articolo 4(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) [144]. Tuttavia, nonostante tale ripartizione congiunta delle competenze, l'articolo 181 TFUE prevede che l'«Unione e gli Stati membri [coordinino] la loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della

Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore, cit., 26, si parla di interesse pubblico in termini di «interesse giustificato», nella misura in cui «in un ordinamento democratico e pluralista il processo di sintesi che conduce alla narrativizzazione dell'interesse pubblico e il risultato stesso di tale processo non possono essere o apparire arbitrari, ma devono essere anche giustificati, e non solo formalmente legittimi». In questo modo, di volta in volta, la giustificazione e «la trasparenza che deriva dalla giustificazione» permette di «esercitare quel giudizio critico sull'attività dello Stato che ogni cittadino ha il diritto di esercitare», in G. SPEDICATO, *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, cit., 26.

[141] Cfr. J. DALLI, *Public interest: Who decides on the existence of a public interest?*, cit., 298. Sul punto, in relazione al GDPR, si veda, altresì, J.J. ZYGMUNTOWSKI, L. ZOBOLI, P. NEMITZ, *Embedding European values in data governance: A case for public data commons*, in *Internet Policy Review* 10.3, 2021, 11-12, dove si sostiene che «The GDPR provides for legal grounds and derogations from the protection of individual rights, under certain conditions, in the event of the performance of a public interest task. It entrusts EU member states with the responsibility of determining several public interest strands, and laying down the legal basis for usage of personal data in the public interest».

[142] Tali deroghe previste nell'*AI act* sono introdotte sulla base dell'articolo 9(2)(g) GDPR.

[143] Il legame tra interesse pubblico e ricerca scientifica si riscontra in ognuno dei testi legislativi analizzati, a partire dal GDPR, ma è altresì esplicitato all'articolo 2(1) della Direttiva (UE) 2019/790. Nel definire gli organismi di ricerca si fa, infatti, riferimento a una serie di entità che conducano attività di ricerca, che sia senza scopo di lucro o che persegua «finalità di interesse pubblico» riconosciute dalla legislazione nazionale. Sul punto, si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 4. Tale definizione legislativa è direttamente richiamata dal Regolamento (UE) 2022/2065, DSA.

[144] Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), OJ C-326, 26 ottobre 2012, 47-390, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.

politica dell'Unione». Ciò nonostante, allo stato attuale, la frammentarietà concettuale e normativa che è emersa dall'analisi mina il coordinamento del sistema [145].

Anche alla luce di questi due fattori, ossia il ruolo del diritto dell'Unione e degli Stati membri nella definizione dell'interesse pubblico e l'assenza di unità della disciplina nel campo della ricerca scientifica, ne consegue che la mancanza di un vero e proprio coordinamento normativo preclude una definizione unitaria del concetto di interesse pubblico nel quadro delle politiche europee in materia di dati.

Prima di concludere con qualche riflessione finale sul rapporto tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico, occorre ancora soffermarsi su un'implicazione rilevante ai fini della presente disamina, relativa al fatto che alcuni aspetti del quadro normativo siano riconducibili alla teoria aggregativa. In particolare, questa tendenza, come osservato, sembra trovare riscontro nel tentativo delle istituzioni europee di raccogliere e attuare alcune indicazioni derivanti dal modello di business dell'economia dei dati anche per il perseguimento dell'interesse pubblico, come illustrato nel paragrafo che segue.

5.1. *Dall'economia dei dati all'interesse pubblico*

Con l'espressione "economia dei dati" (*data economy*) o "economia basata sui dati" (*data-driven economy*) si fa di regola riferimento ad un sistema economico in cui i dati digitali [146] rappresentano beni e asset economici di grande valore ovvero risorse strategiche fondamentali, la cui raccolta, aggregazione ed elaborazione consente di generare valore, innovazione e competitività [147]. L'elemento chiave di tale modello economico, come descritto nella

---

[145] Alla luce di una normativa particolarmente frammentata, sembra, dunque, trovare conferma l'ipotesi di studio illustrata in seguito, secondo la quale il modello di business dell'economia dei dati è trasposto anche per il perseguimento dell'interesse pubblico. Sul punto si veda, *infra*, capitolo II, paragrafo 5.1.

[146] «Nella Data-driven Economy i dati digitali diventano […] la risorsa fondamentale da utilizzare sia come fattore della produzione in grado di generare nuovo valore nei processi economici sia come risorsa informativa che consente scelte e decisioni più consapevoli e informate», in E. BERTACCHINI, M. NUCCIO, *L'economia dei dati*, in M. DURANTE, U. PAGALLO, *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 38.

[147] S. PONKALA, J. KOSKINEN, C. LÄHTEENMÄKI, A. TUOMISTO, *Promoting worker wellbeing*

figura 2.1, sono le grandi moli di dati, che acquisiscono il valore di risorse economiche [148]. Il modello fa leva sulla «sistematica adozione di algoritmi di Machine Learning e Intelligenza Artificiale» [149], in grado di processarli.

Recenti e massicci investimenti in infrastrutture digitali [150], ad ogni livello [151], combinati con un crescente potere computazionale [152], frutto di

---

in the era of data economy, in D. KREPS, R. DAVISON, T. KOMUKAI, K. ISHII (a cura di), *IFIP International Conference on Human Choice and Computers*, Springer, Cham, 2022, 5.

[148] Sul punto, cfr. M. SAVONA, *The value of data: Towards a framework to redistribute it*, in *SPRU Working Paper Series 2019*, 2019, 4: «data aggregation, treatment, development and analytics – alongside data management skills – are included among what economists consider as intangible assets of firms. These traditionally contribute to the knowledge-based capital in national accounts […], as their collection, stocking and analytical treatment entail investments from firms». Si veda, anche, J.M. NOLIN, *Data as oil, infrastructure or asset? Three metaphors of data as economic value*, in *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 18.1, 2020, 28-43.

[149] E. BERTACCHINI, M. NUCCIO, *L'economia dei dati*, cit., 37.

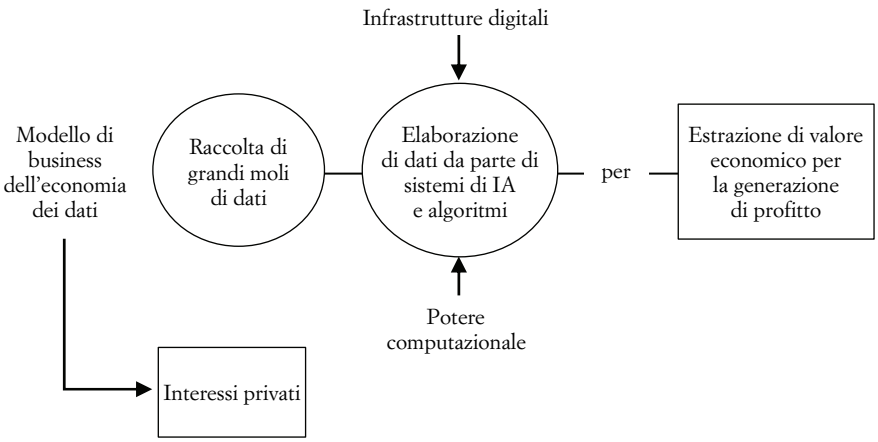
[150] Con l'espressione infrastrutture digitali si indica «essential infrastructure to enable "digital transformation" spans a range of components, including wireless, satellite links, fibre, data centres, undersea cables, and innovative emerging options, each with certain characteristics and investment profiles», in A. WONG, *Digital Infrastructure Investment: Where will the billions come from?*, in *ITU, The UN agency for digital technologies*, 17 gennaio 2025, https://www.itu.int/hub/2025/01/digital-infrastructure-investment-where-will-the-billions-come-from/. Sul punto, si veda, altresì: International Telecommunication Union, *Digital infrastructure investment initiative. Closing the digital infrastructure investment gap by 2030*, ITU Publications, Ginevra, 2025, 1-46.

[151] Si pensi agli investimenti, a livello europeo, in materia di calcolo ad alte prestazioni (*high performance computing*, HPC): «The EuroHPC Joint Undertaking is jointly funded by its participating countries and private members. The budget of the JU is of around EUR 7 billion for the period 2021-2027», in European commission, *The European high performance computing joint undertaking*, 7 marzo 2024, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/high-performance-computing-joint-undertaking. Sul punto, si consideri, altresì l'allegato I del Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale e abroga la decisione (UE) 2015/2240, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/694/oj, in cui, nella descrizione delle cd. azioni parte del *Digital Europe programme*, l'obiettivo specifico 5 identifica, tra le «azioni iniziali», l'intento di «sostenere la progettazione, la sperimentazione, l'implementazione, il mantenimento, l'evoluzione e la promozione di un ecosistema coerente di infrastrutture di servizi digitali transfrontalieri e agevolare soluzioni e quadri comuni ininterrotti da punto a punto, sicuri, multilingui, interoperabili a livello transfrontaliero o intersettoriale all'interno delle pubbliche amministrazioni».

[152] Sulle possibili accezioni di potere computazionale, sul ruolo dello stesso nel contesto della rivoluzione digitale, che «si esercita adattando il mondo e la sua rappresentazione al

processi di convergenza tecnologica [153], hanno permesso di sviluppare un modello di business teso all'estrazione di valore economico e alla generazione di profitto. Tale modello di business mira al soddisfacimento di interessi privati e risulta essere particolarmente fruttuoso e produttivo [154]. In altre parole, il modello opera in maniera efficiente perseguendo vantaggi e obiettivi di soggetti individuali o aziende, che traggono beneficio economico dal trattamento dei dati [155].

Figura 2.1. – *Il modello di economia dei dati promosso dalle istituzioni europee.*



modo di funzionamento delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione», si veda M. DURANTE, *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società, sapere*, Meltemi, Milano, 2019, 11.

[153] Sulla nozione di convergenza tecnologica, cfr. U. PAGALLO, *Algo-rhythms and the beat of the legal drum*, in *Philosophy & Technology* 31.4, 2018, 507-524; U. PAGALLO, M. DURANTE, S. MONTELEONE, *What is new with the Internet of Things in privacy and data protection? Four legal challenges on sharing and control in IoT*, in R. LEENES *et al.* (a cura di), *Data Protection and Privacy: (In)visibilities and Infrastructures. Law, Governance and Technology Series*, 36, Springer, Cham, 2017, 59-78.

[154] Si veda, *supra*, capitolo I.

[155] «Come ormai spesso sottolineato nella letteratura economico-manageriale […], il valore dei dati è del tutto funzionale alla capacità di imprese e organizzazioni di applicare metodi computazionali adeguati per estrarre conoscenza», in E. BERTACCHINI, M. NUCCIO, *L'economia dei dati*, cit., 45.

L'idea che emerge dalla disamina del quadro normativo frammentato, in particolare alla luce dell'approccio aggregativo, è che, nel governo dei dati europeo, le istituzioni tendano a raccogliere e attuare indicazioni provenienti dal modello dell'economia dei dati, appena descritto, anche per la realizzazione dell'interesse pubblico. Come illustrato in figura 2.2, il modello di business dell'economia dei dati, basato sulla creazione, la raccolta e l'elaborazione di grandi moli di dati, rese possibili da infrastrutture digitali e potere computazionale, viene, almeno in parte, trasposto anche per la produzione di valore sociale e il raggiungimento dell'interesse pubblico.

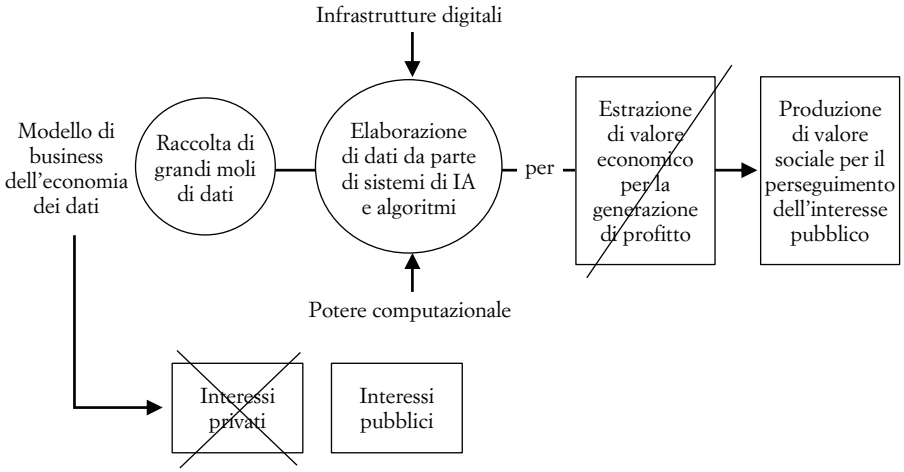
Per documentare ulteriormente tale ipotesi, è possibile fare riferimento alla Comunicazione COM/2020/66 [156], in cui la Commissione europea sostiene che:

> A complemento del quadro orizzontale, nonché dei finanziamenti e delle azioni in materia di competenze e strumenti […], la Commissione promuoverà la realizzazione di spazi comuni europei di dati in settori economici strategici e ambiti di interesse pubblico. Tali settori e ambiti sono quelli in cui l'utilizzo dei dati avrà un impatto sistemico sull'intero ecosistema, ma anche sui cittadini. Ciò dovrebbe rendere disponibili grandi pool di dati in tali settori e ambiti, in combinazione con gli strumenti tecnici e le infrastrutture necessari per l'utilizzo e lo scambio di dati e con gli adeguati meccanismi di governance. […] Un altro fattore rilevante è il livello dell'*interesse* e del coinvolgimento *pubblico* in un dato settore, che può essere più elevato in settori quali la sanità e più basso in settori quali l'industria manifatturiera [157].

[156] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066; sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 3.

[157] COM/2020/66 final, 24-25 [enfasi mia].

Figura 2.2. – *Trasposizione del modello di economia dei dati per il perseguimento dell'interesse pubblico.*



La trasposizione di un modello sostanzialmente volto alla realizzazione di interessi privati nel contesto del perseguimento di interessi pubblici, per quanto variamente intesi, solleva una serie di interrogativi e criticità [158]. Innanzitutto, appare lecito chiedersi se sia un'operazione convincente ed efficace, considerando il fatto che l'interesse pubblico è declinato e tarato su una serie di parametri che non collimano necessariamente con quelli adottati nel perseguimento degli interessi privati. In altre parole, si può delineare il rischio che il raggiungimento dell'interesse pubblico sia subordinato a metriche economiche e di efficienza, non compatibili con il soddisfacimento di tale interesse. Si pensi al settore della sanità, nel quale in capo all'«autorità pubblica gravano il dovere e specifici obblighi giuridici di garantire il

[158] Rilevare la trasposizione del modello di economia dei dati dal perseguimento di interessi privati alla realizzazione dell'interesse pubblico non mira a negare la distinzione tra pubblico e privato o la tensione che genera tale dicotomia. Anzi, l'intento è sottolineare potenziali limiti e criticità dell'operazione di trasposizione stessa. In dottrina, nella prospettiva della sociologia del diritto, è stato rilevato che sostenere «la scomparsa del confine tra pubblico e privato sia oggettivamente funzionale ad un'altra crescente invisibilità, quella della del potere economico» e «confutare il significato della distinzione» implichi «la negazione o sottovalutazione della vittoria storica che il potere economico ha ottenuto su quello politico», in I. PUPOLIZIO, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, cit., 223.

"diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire", secondo il lessico del[l']Art. 12 dell'accordo internazionale sui diritti economici, sociali e culturali» [159], generando obblighi che «comportano, nella maggior parte dei casi, un dovere di fare qualcosa: una prestazione medica, un servizio assistenziale, una cura, ecc.» [160]. In questo scenario, quando tali doveri di fare siano in capo ad attori pubblici, l'efficienza economica è generalmente subordinata al soddisfacimento delle finalità perseguite dal diritto [161].

In aggiunta, nell'interazione tra attori pubblici e attori privati, tale trasposizione potrebbe privilegiare questi ultimi *anche* nel perseguimento dell'interesse pubblico [162]. Nel contesto dell'economia dei dati o basata sui dati, infatti, gli attori privati, tradizionalmente protagonisti, vantano una maggiore competenza o propensione all'innovazione, se non altro alla luce dell'esperienza maturata nell'estrazione di valore dai dati [163], rispetto alla quale gli attori pubblici si stanno adeguando con maggiore fatica [164]. Se, pertanto, il modello di business dell'economia dei dati viene trasposto anche per la realizzazione dell'interesse pubblico, gli attori privati possono risultare favoriti nel realizzare servizi che conducano anche all'interesse pubblico. Di per sé questo

---

[159] U. PAGALLO, *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 22. In aggiunta, è sottolineato che la «tutela della salute, come dover fare, è a dir poco onerosa in tutto il mondo e bisogna fare i conti in tasca all'obbligato».

[160] *Ibid*.

[161] Sul punto, si veda A.E. YAMIN, L. BOTTINI FILHO, C.G. MALCA, *Advancing the right to health: from exhortation to action*, in *The WHO Council on the Economics of Health for all – Council Insight no. 5*, 2023, 1-29.

[162] A questo proposito si pensi a quanto sostenuto in relazione agli obblighi imposti in capo ai prestatori di servizi, ai sensi del DSA. Il legislatore europeo riconduce direttamente in capo ad attori privati, vale a dire ai fornitori di piattaforme e ai motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico derivanti dal trattamento dei dati, cfr., *supra*, capitolo II, paragrafo 4.

[163] A conferma, si consideri che «molte proprietà dell'economia dei dati [...] possono portare a barriera all'ingresso con il rischio di un'alta concentrazione del potere di mercato», in E. BERTACCHINI, M. NUCCIO, *L'economia dei dati*, cit., 53.

[164] Su questo aspetto, in campo economico, cfr. M. MAZZUCATO, M. SCHAAKE, S. KRIER, J. ENTSMINGER, *Governing artificial intelligence in the public interest*, Working Paper Series IIPP WP 2022-12, 2022, 2, in cui è sostenuto che «while markets tend to do a good job at unearthing and scaling commercial applications, some public value remains untapped, and the costs of risk and harm are offloaded to society».

aspetto non è problematico. Tuttavia, da un lato occorre considerare che un attore privato che persegue l'interesse pubblico, comunque, prima di tutto, agisce per garantire la propria sostenibilità economica. Dall'altro lato, secondo questa logica, tra gli attori privati che possono risultare privilegiati nel perseguimento dell'interesse pubblico, ci sono in prima linea le grandi aziende tecnologiche [165]. Favorire queste ultime sembra contrario all'obiettivo dichiarato dalle istituzioni europee di voler reagire al «numero ridotto di grandi imprese tecnologiche (Big Tech) [che] detiene attualmente buona parte dei dati disponibili a livello mondiale» [166].

Dopo questa riflessione connessa alle implicazioni della teoria aggregativa dell'interesse pubblico nel quadro europeo in materia di dati, è tempo di tirare le fila rivolgendo l'attenzione al rapporto tra flessibilità normativa e fattibilità del diritto, illustrato di seguito.

5.2. *Tra flessibilità normativa e fattibilità dell'interesse pubblico*

Alla luce dell'indagine fin qui svolta, l'intento di fornire una definizione univoca e comune del concetto di interesse pubblico relativo all'approccio europeo al governo dei dati appare impresa vana o, addirittura, indesiderabile [167].

---

[165] Con specifico riferimento al settore sanitario, sulla tensione tra attori pubblici e grandi imprese private, cfr. G. SCHNEIDER, *Disentangling health data networks: a critical analysis of Articles 9(2) and 89 GDPR*, in *International Data Privacy Law* 9.4, 2019, 270: «traditional stakeholders in the field of health research [...] have control of highly specialized and sophisticated health data sets, which represent the very core asset of scientific enquiries. Conversely, big tech companies, such as Google, appear to offer the algorithmic infrastructure needed for the treatment of these sophisticated data sets, the generation of new digital information, and the enactment of statistical analyses and predictions. The complementary nature of such differently owned assets triggers health data sharing agreements, gathering together various types of health data – ranging from more sophisticated clinical data to 'real world' health data – under a common processing technology».

[166] COM/2020/66 final, 3. In particolare, la Commissione sostiene la necessità di focalizzare l'attenzione sull'«accumulo di ingenti quantità di dati da parte delle grandi imprese Big Tech, il ruolo dei dati nella creazione o nel rafforzamento di squilibri nel potere contrattuale e il modo in cui tali imprese utilizzano e condividono i dati a livello intersettoriale», 17. In aggiunta, la valorizzazione di tali attori nella trasposizione del modello va contro l'intento di porre in essere politiche tese ad una cd. «data value redistribution», in M. SAVONA, *The value of data: Towards a framework to redistribute it*, cit., 16.

[167] Il tema si lega al tradizionale dibattito giusfilosofico tra completezza del sistema giuridico e lacune o flessibilità. Come autorevolmente sostenuto «l'ideale della completezza […]

Si tratta piuttosto di adottare uno sguardo più ampio e considerare il governo dei dati come caratterizzato da una peculiare accresciuta complessità [168]. L'attenzione va posta all'interazione tra molteplici sistemi regolativi che competono tra loro, laddove plurimi portatori di interessi non appaiono operare in maniera necessariamente convergente. Accanto alla preminente determinazione legislativa dell'interesse pubblico, come emersa dall'analisi del quadro normativo europeo svolta nei paragrafi precedenti, occorre considerare «la complessità di sistemi policentrici a più livelli, all'interno dei quali gli stati nazionali figurano alla stregua di *hub* fra tanti altri *hub*» [169]. Di qui che per «comprendere le dinamiche evolutive di un sistema globalizzato, mediante il quale […] tanti piccoli mondi locali sono messi in contatto diretto tra loro» [170], è cruciale rivolgere l'attenzione a due aspetti, vale a dire, (i) la funzione promozionale del diritto e (ii) la partecipazione della società civile nella formazione di iniziative dal 'basso verso l'alto', ossia, *bottom-up*.

Da un lato, infatti, è imprescindibile fare i conti con la funzione promozionale del diritto [171]. In particolare, l'interesse pubblico, nella sua relazione con l'interesse generale, diviene oggetto di una normativa qualificabile quale «legge-incentivo» [172], in cui «lo Stato non fa, esso stesso, ciò che i privati,

è irraggiungibile e, pertanto, la pretesa del legislatore di bloccare lo sviluppo delle altre fonti del diritto conduce ad un inaridimento della creazione giuridica», ma è al tempo stesso anche non desiderabile, nella misura in cui «garantisce, sì, la certezza del diritto, ma la certezza non è sempre un bene, o per lo meno non è sempre un bene superiore ad altri beni, come quello della giustizia delle decisioni, che spesso l'attaccamento alla certezza ritarda e ostacola», N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, 93; ma anche ID., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, 243-251.

[168] Sul concetto di complessità giuridica, cfr. U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, Giappichelli, Torino, 2006; ID., *Three roads to complexity, AI and the law of robots: On crimes, contracts, and torts*, in *International Workshop on AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, 48-60. Sul ruolo dell'autonomia privata nel contesto delle fonti «extrastatuali», cfr. B. PASTORE, *Complessità del diritto e autonomia privata*, in AA.VV., *Autonomia privata e fonti del diritto*, Giuffrè, Milano, 2019, 48-50.

[169] U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, cit., 23.

[170] U. PAGALLO, *Teoria giuridica della complessità*, cit., 22-23.

[171] N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 3-20.

[172] In G. GUARINO, *Il regime costituzionale del regime delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, 131-132, le cd. «leggi-incentivo» sono caratterizzate dai seguenti tre fattori: «a) che con esse lo Stato si propone di sollecitare i privati al compimento di specifiche attività; b) che, per ottenere l'attività desiderata, esse promettono un vantaggio a favore del privato; c) infine, che

nell'esercizio della loro autonomia, omettono di fare; né comanda specifiche azioni; ma stimola, con la promessa di opportuni vantaggi, l'attività dei singoli verso fini ritenuti di utilità collettiva»[173]. Si può, infatti, considerare espressione della funzione promozionale del diritto il cd. altruismo dei dati, introdotto dal legislatore europeo nel Regolamento (UE) 2022/868 (DGA).

Dall'altro lato, emerge altresì una dimensione *bottom-up* dell'interesse pubblico, qualificato dalla società civile. Nel novembre 2024 è stato lanciato un appello dal titolo "*Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*"[174], promosso dall'associazione *European digital rights* (EDRI), con l'intento di rafforzare la trasparenza e la partecipazione della società civile nella definizione delle politiche in materia di digitale, in linea con l'approccio civico, che valorizza il ruolo dell'individuo nel suo *status* di cittadino[175]. In questo caso, l'interesse pubblico non è solamente «tutt'uno con il contenuto delle determinazioni normative»[176], ma, piuttosto, se ne propone una visione connessa alla gestione dei dati e del digitale *bottom-up*, e cioè, come pratica condivisa da parte della collettività.

È l'intento di mettere a sistema questi due ulteriori aspetti, relativi alla funzione promozionale del diritto e alla partecipazione della società civile, che guida il prosieguo dell'indagine, a partire dal prossimo capitolo, che ha ad oggetto l'altruismo dei dati.

---

l'attività così stimolata, in assenza della legge, "non sarebbe compiuta o sarebbe compiuta con forme o in quantità diverse da quelle ritenute più confacenti all'interesse collettivo"», in N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1989, 20.

[173] N. IRTI, *L'età della decodificazione*, cit., 21.

[174] European digital rights (EDRI), *Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*, 26 Novembre 2024, https://edri.org/our-work/centering-public-interest-in-eu-technology-policies-and-practices-a-civil-society-call-to-the-new-european-leadership/.

[175] «As a new college of European Commissioners is put into place, the signatory civil society organisations listed below – leading on human, digital and consumer rights, social and environment justice and corporate accountability – call for increased transparency and participation of civil society in policy-making. We put forward our collective vision for EU technology policy that serves the public interest», European digital rights (EDRI), *Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*, cit.

[176] N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, 437.

Capitolo III
L'altruismo dei dati

SOMMARIO: 1. Diritto e altruismo. – 2. La condivisione altruistica dei dati. – 2.1. L'origine. – 2.2. Il meccanismo di altruismo dei dati nel DGA. – 2.2.1. Condizioni di validità. – 2.2.2. Registrazione e autorità nazionali. – 2.2.3. Operatività. – 3. L'attuazione dell'altruismo dei dati. – 4. A che punto siamo?. – 4.1. Consenso. – 4.2. Il crocevia degli Stati membri.

Il capitolo esamina l'altruismo dei dati, meccanismo di condivisione di dati personali e non, introdotto dal legislatore europeo nel *Data governance act* (DGA), vale a dire il Regolamento (UE) 2022/868, applicabile da settembre 2023. L'analisi del rapporto tra diritto e altruismo mette in luce come, con il DGA, il legislatore europeo abbia delineato un'inedita configurazione dell'interazione tra i due concetti. L'altruismo diviene oggetto di regolamentazione, inserito in uno strumento di *hard law*. A partire dall'analisi del quadro teorico, e dopo aver esplorato l'origine, il funzionamento e i principali attori di questa forma di filantropia dei dati incentivata dall'approccio europeo, il capitolo mira ad indagarne l'evoluzione e le prospettive.

1. *Diritto e altruismo*

Il rapporto tra diritto e altruismo costituisce un tema di interesse nell'ambito della filosofia del diritto, poiché connesso al dibattito relativo alla normatività giuridica e al rapporto con le motivazioni morali che sottendono le condotte individuali.

Secondo un approccio diffuso in dottrina, il diritto può essere concepito come un insieme di norme di condotta e organizzazione che regolano la convivenza sociale, garantendo l'ordine e la prevedibilità dei comportamenti attraverso sanzioni o incentivi[1]. L'altruismo, invece, è generalmente inteso

[1] L'intento non è quello di partecipare al dibattito in merito alla definizione di diritto,

come un comportamento spontaneo e volontario, caratterizzato dall'intento di favorire il benessere altrui senza l'attesa di un'immediata e diretta ricompensa. Gli atti altruistici comprendono non solo quelli compiuti per fare del bene agli altri, ma anche quelli compiuti per evitare o prevenire un danno a terzi [2]. Questa apparente dicotomia tra i due concetti solleva interrogativi fondamentali sulla possibilità che il diritto possa promuovere l'altruismo.

Avendo presente le concezioni che considerano il diritto come mero strumento di regolamentazione esterna del comportamento [3] e teorie che, all'opposto, sottolineano un legame con la moralità e la giustizia [4], si possono

---

definita «notoriamente [...] una ricerca difficilissima» (in L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Cedam, Padova, 1981, 33). Sul punto, *ex multis*, cfr. N. BOBBIO, *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994, 79, dove il diritto è descritto come «insieme di norme di condotta e organizzazione, costituenti una unità, aventi per contenuto la regolamentazione di rapporti fondamentali per la convivenza e la sopravvivenza del gruppo sociale [...] nonché la regolamentazione dei modi e delle forme con cui il gruppo sociale reagisce alla violazione delle norme di primo grado o istituzionalizzazione della sanzione, e aventi per scopo minimo l'impedimento delle azioni considerate più distruttive della compagine sociale, la soluzione dei conflitti che minacciano, se non risolti, [...] il conseguimento e il mantenimento, insomma, dell'ordine o della pace sociale». Per una definizione minima di diritto, secondo la quale «è diritto la coazione applicata in modo sistematico e organizzato, e con relativa effettività», si veda M. JORI, A. PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988, 24.

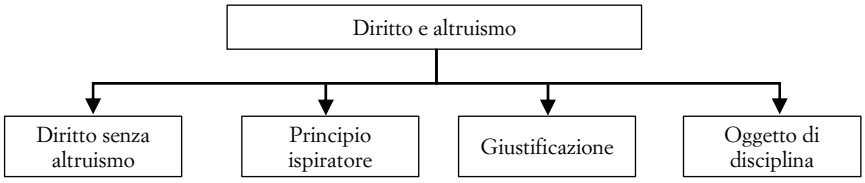
[2] R. KRAUT, "Altruism", in E. N. ZALTA, U. NODELMAN (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2025, https://plato.stanford.edu/archives/spr2025/entries/altruism/. Sul concetto di altruismo e in particolare sul cd. altruismo razionale, si veda, altresì, T. NAGEL, *The possibility of altruism*, OUP, Oxford, 1975.

[3] Si consideri l'interpretazione della norma giuridica in termini di «norma coattiva intesa come una norma che stabilisce una coazione e che, appunto per questo, si distingue dalle altre norme». A partire da tale impostazione «[S]e il diritto, considerato del tutto positivisticamente, non è altro che un ordinamento coattivo esterno, esso sarà allora concepito soltanto come una specifica tecnica sociale», H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1963 (ed. or. 1934), 43, 45. Sulla distinzione tra diritto e giustizia, secondo cui il «concetto di diritto designa una specifica tecnica di organizzazione sociale, l'idea di giustizia un valore morale», cfr. H. KELSEN, *L'anima e il diritto. Figure arcaiche della giustizia e concezione scientifica del mondo*, Edizioni lavoro, Roma, 1989 (ed. or. 1922-1926), 93. Sul positivismo giuridico in Italia si veda, E. PATTARO, *Il positivismo giuridico italiano dalla rinascita alla crisi*, in U. SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Edizioni di comunità, Milano, 1976, 451-487.

[4] Sul punto cfr. L.L. FULLER, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, CT, 1964; R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982 (ed. or. 1977). Sul rapporto tra diritto e morale, cfr. E. PATTARO, *Filosofia del diritto. Diritto. Scienza giuridica*, Clueb, Bologna, 1978, 80: «Il diritto che poggi, quanto alla propria efficacia, su un

individuare differenti forme di interazione tra diritto e altruismo. Rispetto ai temi di questo volume incentrato sul modello europeo di governo dei dati, sono particolarmente interessanti quattro possibili configurazioni del rapporto tra diritto e altruismo. Esse sono riassunte nella figura 3.1: (i) diritto senza altruismo; (iii) altruismo come principio ispiratore; (iii) altruismo come giustificazione; (iv) altruismo come oggetto di disciplina.

Figura 3.1. – *Le configurazioni del rapporto tra diritto e altruismo.*



Nel primo caso, l'altruismo non trova spazio nel diritto, se si adotta una visione secondo la quale quest'ultimo si limita a prescrivere condotte e a stabilire conseguenze nel caso di mancato rispetto alla norma, senza esprimere giudizi morali sui motivi che possano spingere gli individui a conformarsi o meno alle disposizioni normative. Secondo questa concezione «il diritto è espressione della volontà di chi detiene il monopolio dell'uso legittimo della forza e la sua identificazione è una questione di fatto» [5]. In questo contesto «non significa che non possano esservi occasionali sovrapposizioni tra diritto e morale ma, appunto, si tratta di sovrapposizioni occasionali» [6].

---

atteggiamento morale, contribuisce a rafforzare, con le proprie disposizioni e le proprie sanzioni, l'atteggiamento morale».

[5] A. SCHIAVELLO, *Vulnerabilità, concetto di diritto e approccio clinico-legale*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, 2019, 265.

[6] A. SCHIAVELLO, *Vulnerabilità, concetto di diritto e approccio clinico-legale*, cit., 265. Qui viene sottolineata la specificità delle osservazioni di H.L.A. Hart sul contenuto minimo del diritto naturale: «a partire dall'individuazione di alcune ovvie verità, [...] Hart ammette l'esistenza di una connessione necessaria, sia pur minimale, tra diritto e morale» (265-266). In particolare, la terza tra le «ovvie verità» illustrate da Hart è l'«altruismo limitato», a partire dall'assunto secondo il quale «se gli uomini non sono demoni, non sono nemmeno angeli: e il fatto che gli uomini siano una vita di mezzo tra questi due estremi è qualcosa che rende un sistema di reciproche astensioni tanto necessario quanto possibile», giungendo ad affermare che «l'altruismo umano ha un'estensione limitata ed è discontinuo, e le tendenze all'aggressione sono sufficientemente frequenti per essere fatali alla vita sociale se non vengono controllate», in H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002 (ed. or. 1961), 228.

Nel secondo caso, invece, l'altruismo si pone nei confronti del diritto come un principio ispiratore, orientando la formulazione delle norme giuridiche verso la promozione dell'interesse collettivo o della solidarietà [7]. A partire dal riferimento al valore solidaristico nel preambolo alla Carta dei diritti dell'UE [8], vi è in dottrina un dibattito in merito alla dimensione solidaristica del processo di integrazione europea [9]. In aggiunta, questa configurazione del rapporto tra altruismo e diritto si manifesta, per esempio, nella tutela ambientale, dove trova spazio in relazione al concetto di solidarietà tra generazioni [10]. Questa dimensione dell'altruismo è una questione centrale nel dibattito giusfilosofico, dove è stata discussa sia in relazione all'inter-generazionalità [11], sia in merito ai dettami dell'etica [12].

Nel terzo caso, l'altruismo rileva come giustificazione alla base di una deroga normativa. Questo avviene nei casi in cui il diritto riconosca l'importanza di valutare il contesto specifico, prevedendo delle eccezioni che rispondano a esigenze di assistenza o scopi umanitari. In questi termini, l'altruismo è stato recentemente evocato in relazione alle politiche di immigrazione in sede giudiziale [13]. Un ulteriore settore in cui, nella configurazione

---

[7] Sul legame tra altruismo e solidarietà, cfr. V. JEFFRIES (a cura di), *The Palgrave handbook of altruism, morality, and social solidarity: Formulating a field of study*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.

[8] «Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà», Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *G.U.* C-202 del 7 giugno 2016, 389-405, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

[9] Cfr. A.J. MENÉNDEZ, *A solidaristic European Union? How the 'economic constitution' of the EU pre-empts a solidaristic turn in European politics*, in A. FARAHAT, M. HILDEBRAND, T. VIOLANTE (a cura di), *Transnational Solidarity in Crisis,* Nomos, Baden-Baden, 2024, 19-52.

[10] M. IMBELLONE, K. LAFFUSA, *Il carattere inter-generazionale del 'diritto all'ambiente': un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in *DPCE Online 58.SP2*, 2023, 503-517.

[11] Uberto Scarpelli affermava che «[L]a vita morale ha bisogno di più della ragione, ha bisogno di scelte fatte non per sé soltanto, ma per gli altri, per quelli che sono al mondo con noi nel tempo nostro e per quelli che verranno», in U. SCARPELLI, *Filosofia analitica norme e valori*, Edizioni di comunità, Milano, 1962, 94.

[12] Sul punto Guido Calogero nell'indagare il rapporto tra etica, giustizia e diritto, afferma che «[N]essuna etica è concepibile se non come etica dell'altruismo», cfr. G. CALOGERO, *Etica*, Einaudi, Torino, 1960, 158. In Calogero l'altruismo rappresenta un principio etico fondante che orienta lo sviluppo di una società giusta e democratica.

[13] Il riferimento va alla a CGUE, C-460/23, *Kinshasa, Tribunale di Bologna*, *OB*, ECLI:EU:C:2024:941, dove, nelle conclusioni dell'avvocato generale Jean Richard De La

del rapporto tra diritto e altruismo, quest'ultimo rappresenta la giustificazione alla base di una regolamentazione derogatoria è quello tributario. Per esempio, si consideri la normativa europea in materia di IVA, che prevede agevolazioni per determinati settori, tese a derogare al principio di parità concorrenziale tra operatori economici. Queste misure di agevolazione sono rivolte, tra gli altri, ad enti che pongono in essere attività altruistiche e non operano per lucro soggettivo [14].

Nel quarto caso, il legislatore contempla il riferimento all'altruismo come oggetto stesso della normativa. Un esempio di questa ulteriore forma di configurazione del rapporto tra diritto e altruismo è fornito dall'attuale modello europeo di governo dei dati. Nel Regolamento (UE) 2022/868, il cd. *Data governance act* [15], viene, infatti, introdotto il concetto di altruismo, nello specifico in relazione ai dati. In omaggio all'etica kantiana, per cui l'individuo non può essere costretto ad agire altruisticamente, questa forma di disciplina va intesa nel novero delle forme di *soft law*, al pari di altri settori della regolamentazione europea come, ad esempio, in materia di scienza aperta [16], infrastrutture digitali o lotta al sottoutilizzo tecnologico in ambito sanitario [17].

Dopo aver inquadrato questa nuova forma di filantropia dei dati incentivata dal legislatore europeo nel più ampio dibattito relativo al rapporto tra diritto e altruismo, occorre ora rivolgere l'attenzione a origine, funzionamento e attori del meccanismo di condivisione altruistica dei dati disciplinato dal DGA, per metterne in luce opportunità e sfide.

Tour, presentate il 7 novembre 2024, si fa riferimento alla «questione relativa alla criminalizzazione nel diritto dell'Unione dell'atto con il quale una persona favorisca un cittadino di un paese terzo ai fini dell'ingresso illegale nel territorio di uno Stato membro, per compassione, *altruismo o solidarietà*, *a scopo umanitario* o per vincoli familiari» [enfasi mia].

[14] Sul punto, si consideri una pronuncia pregiudiziale, CGUE, 10 dicembre 2020, C-488/18, *Finanzamt Kaufbeuren mit Außenstelle Füssen* c. *Golfclub Schloss Igling e.V.*, ECLI:EU:C:2019:942, in cui si fa riferimento all'articolo 55 del *Abgabenordnung* (codice tributario austriaco) «in cui viene definita la nozione di fini socialmente utili nonché la nozione, ivi connessa, di altruismo».

[15] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

[16] Sul punto, cfr., L. PASERI, *Il ruolo del legislatore nell'accesso alla letteratura scientifica*, in S. FARO, G. PERUGINELLI, D. DE ANGELIS, *Conservazione dei diritti dell'autore e diritto di pubblicazione secondaria. Contesto, attualità e prospettive*, CNR Edizioni, Roma, 2024, 47-62.

[17] U. PAGALLO *et al.*, *The underuse of AI in the health sector: Opportunity costs, success stories, risks and recommendations*, in *Health and Technology*, 2023, 1-14.

2. *La condivisione altruistica dei dati*

Il *Data governance act*, parte della politica dei dati delle istituzioni europee [18], in vigore dal 2022, è applicabile dal 24 settembre 2023 [19]. Il capo IV del Regolamento (artt. 16-25) è dedicato al cd. altruismo dei dati. La normativa nasce dalla consapevolezza del legislatore europeo che l'altruismo dei dati abbia il potenziale di generare valore economico, possa rappresentare una strategia d'intervento rispetto alla monopolizzazione dei dati da parte dei grandi attori privati e infine, ma non da ultimo, vada incontro alle aspettative dei consociati disposti a condividere i dati di cui dispongono per finalità di interesse collettivo. Ai sensi del DGA, con il termine "altruismo dei dati" si indica:

> la condivisione volontaria di dati sulla base del consenso accordato dagli interessati al trattamento dei dati personali che li riguardano, o sulle autorizzazioni di altri titolari dei dati volte a consentire l'uso dei loro dati non personali, senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati, per obiettivi di interesse generale, stabiliti nel diritto nazionale, ove applicabile, quali l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, l'agevolazione dell'elaborazione, della produzione e della divulgazione di statistiche ufficiali, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, l'elaborazione delle politiche pubbliche o la ricerca scientifica nell'interesse generale [20].

A partire da tale densa definizione legislativa, si ricavano alcuni elementi fondamentali alla base del funzionamento del meccanismo di altruismo dei dati, che saranno esplorati di seguito [21]. Questa forma di condivisione dei dati immaginata dal legislatore europeo non è di per sé una novità: da tempo iniziative di donazione o filantropia dei dati sono state poste in essere, sul territorio dell'Unione (e non solo), generando parallelamente un dibattito su sfide e opportunità connesse a queste forme di condivisione di dati. L'elemento di novità è, piuttosto, la regolamentazione delle stesse nel DGA.

A questo proposito, il paragrafo 2.1 indaga le originarie forme di condivisione volontaria dei dati che sono state alla base dell'istituzionalizzazione

---

[18] Si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 5.

[19] Articolo 28 DGA.

[20] Articolo 2(16) DGA.

[21] Si veda, *infra*, capitolo III, paragrafo 2.2.

compiuta dal legislatore europeo. In seguito, chiarita l'origine di tale meccanismo, il paragrafo 2.2 ne esamina il funzionamento, illustrandone le condizioni imposte dalla normativa e gli ambiti di applicazione, concentrandosi sugli attori principali della dinamica e sulla concreta operatività.

2.1. *L'origine*

La condivisione volontaria dei dati per finalità altruistiche non è un fenomeno nuovo. Vi sono settori, quali la ricerca scientifica o l'amministrazione delle cd. *smart cities* [22], in cui è emersa da tempo la necessità di avere a disposizione grandi moli di dati. Allo stesso tempo, lo sviluppo tecnologico ne ha permesso la raccolta e l'elaborazione sfruttando processi di convergenza tecnologica [23]. Da un lato la necessità di disporre di dati empirici e, dall'altro, le possibilità dischiuse dalle tecnologie digitali, hanno dato il via negli ultimi vent'anni all'organizzazione di campagne di raccolta di dati. A questo proposito si possono individuare una serie di attori sul territorio europeo che, negli anni, hanno *sostanzialmente* operato come organizzazioni per l'altruismo dei dati «ante litteram» [24], prima dell'entrata in vigore del DGA.

---

[22] Con l'espressione *smart cities* o cd. "città intelligenti" fa riferimento a contesti urbani che sviluppano soluzioni innovative tese al miglioramento della qualità della vita a partire dall'utilizzo di tecnologie digitali (sulle definizioni del fenomeno cfr., *ex multis*, V. ALBINO, U. BERARDI, R.M. DANGELICO, *Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives*, in *Journal of urban technology* 22.1, 2015, 3-21). La donazione dei dati è stata particolarmente indagata nel contesto delle *smart cities*, si vedano: J.F. PEREIRA CAMPOS, *The dynamics of data donation: privacy risk, mobility data, and the smart city*, PhD Dissertation, University of St Andrews, 2021, https://hdl.handle.net/10023/23559; E. MOROZOV, F. BRIA, *Rethinking the smart city. Democratizing urban technology*, Fondazione Rosa Luxemburg, New York, 2018, 1-54. Sui rischi connessi alla raccolta di ampie quantità di dati da parte delle *smart cities*, cfr. P. PERRI, *Surveillance, security, resilience and protection of critical infrastructures*, in G. ZICCARDI, E.E. AKIN, S. KLIMBACHER (a cura di), *Smart cities, artificial intelligence and digital transformation law. A handbook for students and professionals*, Milano University Press, Milano, 2024, 191-200.

[23] Sulla nozione di convergenza tecnologica, si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 3.

[24] «The literature provides ample plausible ante litteram examples of collective organizations across various domains carrying out data altruism activities: authorization servers, civil-society-led data collaboratives, research organizations, (government-led) citizen science projects, the French Health Data Hub, the Danish research-focused system and the German insurance data for health research scheme», D. ANSAH, I. SUSHA, *Exploring data altruism as data donation: A review of concepts, actors and objectives*, in M.R. JOHANNESSEN

Parallelamente a questo tipo di iniziative, è sorto un dibattito relativo a sfide e opportunità concernenti la donazione dei dati (*data donation*) [25] e la filantropia dei dati (*data philantrophy*) [26]. Dall'indagine degli studi condotti, si rileva che alla base di queste forme di condivisione dei dati concorrono una serie di motivazioni, non soltanto di natura tecnica, ma anche relative a cause economiche e sociali. Accanto ai due fattori, della necessità di disporre di dati e della possibilità dal punto di vista tecnico di poterli effettivamente trattare, vi è un ulteriore elemento da tenere in considerazione: gli individui sono più predisposti a condividere i dati di cui dispongono, che siano essi personali o non personali, per forme di donazione o filantropia. Vi sono, infatti, studi che hanno mostrato come le persone siano più favorevoli alla condivisione dei dati in contesti di ricerca scientifica, dove si ha la percezione che si persegua un interesse collettivo [27].

Inoltre, tali forme di condivisione dei dati hanno il potenziale di generare valore economico. Questo approccio utilitaristico, di perseguimento al contempo sia dell'interesse collettivo sia di quello individuale, rispecchia l'approccio dell'Unione europea nonché una concezione aggregativa dell'interesse pubblico. Le istituzioni hanno dichiarato l'intento di affrontare

---

et al. (a cura di), *International conference on electronic participation*, Springer, Cham, 2024, 186-187.

[25] A. SKATOVA, J. GOULDING, *Psychology of personal data donation*, in *PloS one* 14.11, e0224240, 2019, 1-20; B. PRAINSACK, *Data donation: How to resist the iLeviathan*, in J. KRUTZINNA, L. FLORIDI (a cura di), *The ethics of medical data donation*, Springer, Cham, 2019, 9-22; M. BIETZ, K. PATRICK, C. BLOSS, *Data donation as a model for citizen science health research*, in *Citizen Science: Theory and Practice* 4.1, 2019, 1-11.

[26] Il dibattito sul concetto di filantropia dei dati è ancor più risalente. Si vedano, R. KIRKPATRICK, *A new type of philanthropy: donating data*, in *Harvard Business Review*, 2013, https://hbr.org/2013/03/a-new-type-of-philanthropy-don; M. TADDEO, *Data philanthropy and the design of the infraethics for information societies*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 374.2083, 2016, 1-12; M. TADDEO, *Data philanthropy and individual rights*, in *Minds and Machines* 27.1, 2017, 1-5.

[27] Si consideri il report dell'Eurobarometro del marzo 2020, avente ad oggetto l'impatto del digitale sulla quotidianità degli individui, in cui è emerso che «la maggioranza degli intervistati ha dichiarato di voler condividere i propri dati soprattutto per migliorare la ricerca e le cure mediche», in U. PAGALLO, *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 75; sul punto cfr. anche M. IENCA, *Medical data sharing and privacy: a false dichotomy?*, in *Swiss Medical Weekly* 153.1, 2023, 1-3. Si veda, altresì, J. KIM, E. IM, H. KIM, *From intention to action: the factors affecting health data sharing intention and action*, in *International Journal of Medical Informatics* 175, 2023, 105071, 1-8.

l'insufficiente disponibilità di dati per portare beneficio sia all'economia europea sia per perseguire scopi sociali [28]. In questo contesto, dunque, la condivisione volontaria di dati per fini altruistici conduce a forme indirette di soddisfacimento dell'interesse personale.

In aggiunta, vi è un ulteriore motivazione che sta alla base di queste forme di condivisione volontaria di dati. Esse sono state descritte negli studi in materia come strumenti per reagire a forme di monopolizzazione dei dati da parte dei grandi attori privati [29], a beneficio di un più ampio novero di attori, sia pubblici che privati [30]. Da questo punto di vista, dunque, tali forme di condivisione volontaria diventano mezzi per riappropriarsi dei dati e dei benefici che derivano dalla loro elaborazione e dal loro trattamento, per il perseguimento di finalità altruistiche, che sostengono la desiderabilità morale del fenomeno, in linea con la concezione dell'interesse pubblico.

Queste forme di condivisione altruistica o filantropica di dati sono state, per un lungo periodo, espressione di iniziative *bottom-up*, sviluppate da associazioni, comunità o centri di ricerca, senza un coordinamento istituzionale. Con il DGA, si assiste ad un intervento *top-down* del legislatore europeo che configura il meccanismo di altruismo dei dati nella legislazione, come illustrato di seguito.

2.2. *Il meccanismo di altruismo dei dati nel DGA*

Per comprendere portata e prospettive di questa inedita configurazione del rapporto tra diritto e altruismo è fondamentale partire dall'analisi del funzionamento del meccanismo di altruismo dei dati disciplinato dal legislatore europeo nel DGA.

In particolare, l'attenzione è rivolta alle condizioni di validità dello stesso (paragrafo 2.2.1); alla registrazione delle cd. organizzazioni per l'altruismo

---

[28] Si veda, per esempio, Commission staff working document impact assessment report, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act), SWD/2022/34 final, 7, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0034, dove si afferma che «the overall problem tackled by this initiative is the insufficient availability of data for use and reuse in the European economy or for societal purposes».

[29] J. VAN DE HOVEN *et al.*, *Towards a digital ecosystem of trust: Ethical, legal and societal implications*, in *Opinio Juris In Comparatione* 1, 2021, 131-156.

[30] B. PRAINSACK, *Data donation: How to resist the iLeviathan*, cit., 10.

dei dati e al ruolo delle autorità competenti a livello nazionale (paragrafo 2.2.2); e, infine, all'operatività del meccanismo come immaginata dalle istituzioni europee (paragrafo 2.2.3).

2.2.1. *Condizioni di validità*

Il meccanismo di altruismo dei dati, come disciplinato dal DGA, prevede che individui e titolari dei dati (cd. *data holders*) [31] condividano liberamente e su base volontaria i dati di cui dispongono (siano essi personali o non personali), per favorirne il riutilizzo da parte di terzi che intendano perseguire l'interesse generale. Fin dalla definizione di altruismo dei dati ai sensi dell'articolo 2(16) DGA, riportata poco sopra [32], tale meccanismo risulta sottoposto ad una duplice condizione di validità: (i) l'assenza di ricompensa per la donazione dei dati; (ii) il perseguimento dell'interesse generale nel riutilizzo.

In primo luogo, infatti, si prevede che i donatori condividano i propri dati senza alcuna forma di corrispettivo, a meno che non si tratti di forme compensative relative ai «costi da loro sostenuti nel mettere a disposizione i propri dati» [33]. Questa condizione di validità ha un duplice intento. Da un lato, mira ad evitare che si affermino forme di compravendita di dati, soprattutto di tipo personale, in opposizione con il tradizionale approccio europeo di indisponibilità dei dati personali, per la loro natura connessa al quadro dei diritti della personalità. Dall'altro lato, sono proprio le finalità altruistiche alla base del meccanismo ad essere incompatibili con forme dirette di remunerazione della donazione [34].

---

[31] Con l'espressione titolare dei dati si indica «una persona giuridica, compresi gli enti pubblici e le organizzazioni internazionali, o una persona fisica che non è l'interessato rispetto agli specifici dati in questione e che, conformemente al diritto dell'Unione o nazionale applicabile, ha il diritto di concedere l'accesso a determinati dati personali o dati non personali o di condividerli», articolo 2(8) DGA.

[32] Si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.

[33] Considerando 45 DGA.

[34] Il concetto di altruismo non esclude, infatti, forme indirette di remunerazione. Si consideri che «altruistic acts need not involve self-sacrifice, and they remain altruistic even when they are performed from a mixture of motives, some of which are self-interested. […] We should not be confused by the fact that "self-interested" and "altruistic" are opposites. A single motive cannot be characterized in both ways; but a single act can be undertaken from both motives. If someone performs an act entirely from altruistic motives – if, that is, self-interested motives are entirely absent – we can describe her act as a case of "pure" altruism. We should be careful to distinguish purely altruistic behavior from self-sacrificing

Accanto alla gratuità della condivisione dei dati, vi è, poi, una condizione relativa al loro riutilizzo. I terzi utilizzatori dei dati che sono stati liberamente condivisi, vale a dire i cd. utenti dei dati (o *data users*) [35], possono riutilizzare tali dati solamente per perseguire obiettivi di interesse generale. Il legislatore europeo non propone una definizione di che cosa si intenda per interesse generale in questo contesto. Come visto in precedenza per il correlato concetto di pubblico interesse [36], vi è una dimensione di notevole discrezionalità degli Stati membri nella definizione dello stesso, come confermato esplicitamente dalla recente guida pratica all'attuazione del DGA, pubblicata dalla Commissione europea [37]. Per quanto riguarda il concetto di interesse generale nell'altruismo dei dati, il legislatore europeo si limita, infatti, ad elencare una serie di campi nei quali si possa delineare il perseguimento dell'interesse generale, ma unicamente a titolo esemplificativo. I settori indicati dal Regolamento sono molto generali e si riferiscono a questioni ampie, vale a dire: l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, la definizione delle statistiche ufficiali, l'efficientamento dei servizi pubblici, l'elaborazione di politiche pubbliche e la ricerca scientifica. A conferma della centralità del livello nazionale, viene comunque sottolineato che gli obiettivi di interesse generale debbano essere quelli «stabiliti nel diritto nazionale» [38], correndo il rischio di favorire frammentarietà nell'attuazione

behavior: the former involves no gain for oneself, whereas the latter involves some loss», in R. KRAUT, *Altruism*, in E.N. ZALTA, U. NODELMAN (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, cit.

[35] Per utente dei dati o *data user* si intende «una persona fisica o giuridica che ha accesso legittimo a determinati dati personali o non personali e che ha diritto, anche a norma del regolamento (UE) 2016/679 [*General data protection regulation*, GDPR] in caso di dati personali, a utilizzare tali dati a fini commerciali o non commerciali», articolo 2(9) DGA. Sul punto, Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

[36] Si veda, *supra*, capitolo II.

[37] «The notion of what constitutes an "objective of general interest" is left for national law to define, and there are differences between Member States. National rules on charitable organisations can give an indication as to whether an objective pursued by an organisation is an "objective of general interest" in the sense of the DGA», cfr. European commission, *Implementing the Data Governance Act – guidance document*, 2024, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/new-practical-guide-data-governance-act, 11.

[38] Articolo 2(16) DGA.

della normativa [39], nonché di veicolare scelte politiche che rispecchino orientamenti non necessariamente allineati tra gli Stati membri [40].

2.2.2. *Registrazione e autorità nazionali*

Il funzionamento del meccanismo di altruismo dei dati, come previsto dal capo IV del DGA, ruota attorno alla figura delle cd. organizzazioni per l'altruismo dei dati. Con quest'espressione si intende una «persona giuridica costituita a norma del diritto nazionale per conseguire obiettivi di interesse generale» [41], che come tale dunque svolga cd. «attività di altruismo dei dati» [42], operando senza scopo di lucro e dimostrando di essere «giuridicamente indipendente da qualsiasi entità che operi a scopo di lucro» [43]. In aggiunta, in linea con il requisito dell'assenza del lucro, l'organizzazione per l'altruismo dei dati deve «svolgere le proprie attività [...] mediante una struttura funzionalmente separata dalle sue altre attività» [44]. In ultimo, deve dimostrare la propria conformità al codice in materia di altruismo dei dati, adottato dalla Commissione europea, con atto delegato, che fornisce generali indicazioni sull'operatività di tali organizzazioni [45].

---

[39] Sul rischio di frammentazione della normativa, cfr. L. PASERI, *The ethical and legal challenges of data altruism for the scientific research sector*, in M. ARIAS-OLIVA, J. PELEGRIN-BORONDO, K. MURATA, M. SOUTO ROMERO, *The leading role of smart ethics in the digital world*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2024, 193-194.

[40] Sul punto, J. BALOUP *et al.*, *White Paper on the Data Governance Act*, CiTiP working paper series, Leuven, 2021, 43. In particolare, un esempio è fornito in M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 66, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139026: «What falls into the notion of 'general interest' (and what does not) – such as, for instance, different aspects of climate change and climate action – might vary in different countries and at different points in time, based on the political will».

[41] Articolo 18(1)(b) DGA.

[42] Articolo 18(1)(a) DGA.

[43] Articolo 18(1)(c) DGA.

[44] Articolo 18(1)(d) DGA.

[45] Il codice, ai sensi dell'articolo 22(1) DGA, stabilisce i requisiti in materia di informazione per i donatori dei dati; precisa il livello di adeguatezza delle misure tecniche e di sicurezza per la conservazione degli stessi; individua strategie comunicative per favorire l'altruismo (si fa riferimento a «tabelle di marcia per la comunicazione con un approccio multidisciplinare per sensibilizzare i pertinenti portatori di interessi, in particolare i titolari dei dati e

Le entità che intendano essere riconosciute come organizzazioni per l'altruismo dei dati devono sottoporsi ad un processo di registrazione, gestito dalle autorità nazionali competenti in materia. Così facendo, tali entità otterranno l'iscrizione nel registro nazionale delle organizzazioni per l'altruismo dei dati [46].

A questo proposito, ogni Stato membro, entro il 24 settembre 2024 [47], è stato chiamato a nominare un'autorità competente a livello nazionale in materia di altruismo dei dati [48]. Ad oggi alcuni Stati membri non hanno ancora proceduto con la nomina [49]. L'Italia, con il D.Lgs. 7 ottobre 2024, n. 144 [50], ha nominato come autorità competente alla registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) [51].

L'autorità nazionale competente in materia di altruismo dei dati è

---

gli interessati che potrebbero condividere i loro dati», articolo 22(1)(d) DGA); e formula raccomandazioni sulle norme di interoperabilità pertinenti. Al momento non risulta ancora adottato alcun codice ai sensi dell'articolo 22 DGA da parte della Commissione europea, la cui elaborazione è previsto che avvenga «in stretta collaborazione con le organizzazioni per l'altruismo dei dati e i pertinenti portatori di interessi» (articolo 22(2) DGA).

[46] Articolo 17(1) DGA; articolo 19(1) DGA.

[47] Articolo 23(2) DGA.

[48] Si consideri che il DGA non disciplina unicamente l'altruismo dei dati. Si occupa del «[R]iutilizzo di determinate categorie di dati protetti detenuti da enti pubblici» (capo II) e regolamenta anche le cd. attività di intermediazione dei dati (capo III). Ogni Stato membro è stato chiamato a designare tre differenti autorità nazionali: un organismo competente ai sensi dell'articolo 7 DGA; una autorità nazionale competente ai sensi dell'articolo 13 DGA; e un'autorità competente ai sensi dell'articolo 23 DGA per quanto attiene al meccanismo di altruismo dei dati. In questa analisi, l'attenzione è rivolta unicamente a quest'ultima autorità nazionale.

[49] L'elenco completo delle autorità competenti per il DGA è tenuto dalla Commissione europea: European commission, *National competent bodies and authorities*, versione 4 marzo 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-altruism-organisations.

[50] D.Lgs. 7 ottobre 2024, n. 144, Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (24G00167).

[51] L'AgID viene designata come autorità competente per l'altruismo dei dati (ai sensi dell'articolo 23 DGA), ma è altresì competente per i «compiti relativi alla procedura di notifica per i servizi di intermediazione dei dati» (articolo 7 e articolo 13 DGA). Non tutti gli Stati membri hanno scelto un unico ente nazionale competente per le questioni del *Data governance act*, coinvolgendo, alle volte, plurime entità o differenti ministeri. Si veda: European commission, *National competent bodies and authorities*, cit.

fondamentale nel funzionamento dello stesso, perché è posta al centro delle relazioni con i principali attori, vale a dire: (i) con le organizzazioni per l'altruismo dei dati riconosciute sul territorio nazionale; (ii) con la Commissione europea; (iii) con i donatori dei dati; e, inoltre, (iv) con le altre autorità coinvolte nella dinamica.

In primo luogo, l'autorità nazionale è in stretta relazione con le organizzazioni per l'altruismo dei dati. Non solo si occupa del processo di registrazione e del mantenimento del registro, ma riceve dalle organizzazioni ogni anno una relazione sulle attività svolte[52]. Questo documento annuale di sintesi descrive le modalità attraverso le quali sono stati promossi gli obiettivi di interesse generale; riporta un elenco dei cd. utenti dei dati o *data users*[53] e una sintesi dei trattamenti autorizzati; inoltre, fornisce informazioni relative alla rendicontazione finanziaria dell'organizzazione stessa. La comunicazione annuale in merito alle informazioni di tipo finanziario ha l'obiettivo di garantire il controllo sul requisito che prevede l'assenza di lucro in capo alle organizzazioni per l'altruismo dei dati che, secondo il considerando 46 DGA, dovrebbe «infondere fiducia quanto al fatto che i dati messi a disposizione a fini altruistici servano un obiettivo di interesse generale».

In aggiunta, l'autorità nazionale ha una duplice competenza in relazione all'operato delle organizzazioni per l'altruismo dei dati, di monitoraggio e di vigilanza. L'autorità nazionale, infatti, ha «il potere di richiedere [...] le informazioni necessarie a verificare il rispetto delle prescrizioni»[54] del capo IV del Regolamento, nonché la competenza di adottare misure adeguate e proporzionate volte ad assicurarne l'osservanza[55].

In secondo luogo, l'autorità nazionale è il punto di contatto con la Commissione europea. Questo compito si sostanzia principalmente nell'attività di notifica alla Commissione di ogni nuova organizzazione per l'altruismo dei dati inserita nel registro nazionale. Il legislatore europeo prevede, infatti, un duplice registro. Accanto agli elenchi nazionali dei vari Stati membri, vi è un registro europeo tenuto dalla Commissione stessa «a fini

---

[52] Articolo 20(2) DGA.

[53] Nello specifico è richiesto «un elenco di tutte le persone fisiche e giuridiche che sono state autorizzate a trattare i dati detenuti dall'entità, corredato di una descrizione sintetica degli obiettivi di interesse generale perseguiti da tale trattamento dei dati e di una descrizione dei mezzi tecnici impiegati a tal fine, compresa una descrizione delle tecniche utilizzate per tutelare la vita privata e la protezione dei dati», articolo 20(2)(c) DGA.

[54] Articolo 24(2) DGA.

[55] Articolo 24(4) DGA.

informativi»[56], nonostante in dottrina sia stata sostenuta l'inutilità di tale duplicazione[57]. L'iscrizione nel registro europeo avviene su notifica da parte dell'autorità nazionale[58].

In terzo luogo, l'autorità nazionale è il punto di riferimento per i donatori dei dati. Qualora una persona fisica o giuridica ritenesse necessario un controllo di conformità in capo all'organizzazione per l'altruismo dei dati ne può fare richiesta all'autorità competente[59]. Nello specifico, il Regolamento non precisa informazioni in merito alla legittimazione attiva delle persone, fisiche o giuridiche, che possano chiedere un controllo sulla conformità dell'organizzazione. È tuttavia lecito ritenere che gli attori legittimati debbano avere uno specifico interesse nel monitoraggio ed è quindi probabile che questa facoltà sia innanzitutto in capo ai donatori dei dati.

Infine, l'autorità nazionale è centrale anche nella relazione con le altre autorità competenti in materia, sia internamente che esternamente rispetto allo Stato membro. Dal punto di vista interno, perché essa è chiamata a svolgere i propri compiti in collaborazione con l'autorità per la protezione dei dati personali (nella misura in cui siano coinvolti dati di carattere personale), nonché con le altre autorità settoriali nello Stato membro[60]. In particolare, ai sensi della normativa italiana, l'autorità competente in materia di altruismo dei dati «opera in stretta e leale cooperazione con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il Garante per la protezione dei dati personali e, a tal fine, può stipulare con gli stessi specifici accordi di collaborazione non onerosi»[61]. Esternamente, invece, l'autorità nazionale ha un compito di cooperazione transfrontaliera con autorità di altri Stati membri, nel caso in cui un'organizzazione per l'altruismo dei dati sia attiva in più Paesi[62].

---

[56] Articolo 17(2) DGA.

[57] «It remains unclear why the legislator considers this coexistence of the Union register on the one hand and the national registers of all Member States on the other hand to be necessary. The maintenance of only one public Union register would also appear to be just as transparent. At the same time, a positive side effect would be the reduction of the administrative burden on the Member States and the respective competent national authorities», in K. SCHREIBER, P. POMMERENING, P. SCHOEL, *New Data Governance Act*, Nomos, Baden-Baden, 2023, 68.

[58] Articolo 19(5) DGA.

[59] Articolo 24(1) DGA.

[60] Articolo 23(3) DGA.

[61] D. Lgs. 7 ottobre 2024, n. 144, articolo 2, comma 2.

[62] Articolo 24(6) DGA.

Dopo aver inquadrato le condizioni di validità dell'altruismo dei dati (vale a dire, l'assenza di ricompensa per i donatori e il perseguimento di un interesse generale per i fruitori dei dati) e chiarito le competenze dei principali attori (cioè le organizzazioni per l'altruismo dei dati e le autorità nazionali competenti), è tempo di rivolgere l'attenzione alla messa in pratica del meccanismo.

2.2.3. Operatività

Per meglio comprendere l'effettivo funzionamento del meccanismo per l'altruismo dei dati come disciplinato dalle istituzioni europee, è necessario esaminare l'attuazione sia sotto il profilo tecnico sia sotto quello giuridico.

Dal punto di vista tecnico, la concreta attuazione del meccanismo prevede la creazione di «*repository* di dati» [63] a livello nazionale. Tali archivi nazionali degli Stati membri mirano a «contribuire allo sviluppo di *pool* di dati messi a disposizione sulla base dell'altruismo [...], che abbiano dimensioni sufficienti da consentire l'analisi dei dati e l'apprendimento automatico, anche attraverso l'Unione» [64]. Il Regolamento, nei propri considerando, evoca dunque le espressioni di "*repository*" e di *"pool*" di dati, nonostante esse veicolino concetti parzialmente differenti. Un *repository* di dati indica, generalmente, una forma di raccolta e archiviazione organizzata in modo statico [65], mentre il concetto di *pooling* di dati pone l'accento sulla condivisione e l'accesso [66]. Questa scelta terminologica genera, pertanto, dubbi su come vada intesa l'attuazione del meccanismo dal punto di vista tecnico.

Per quanto riguarda il profilo giuridico, invece, la donazione si basa sul consenso per quanto attiene alla condivisione di dati personali da parte di

---

[63] Considerando 46 DGA.

[64] Considerando 45 DGA.

[65] Un *repository* di dati è «also known as a data library or data archive. This is a general term to refer to a data set isolated to be mined for data reporting and analysis. The data repository is a large database infrastructure – several databases – that collect, manage, and store data sets for data analysis, sharing and reporting», in C. BROOK, *What is a data repository? (Definition, examples, & tools)*, in *Digital guardian*, 2018, https://www.digitalguardian.com/blog/what-data-repository.

[66] Si consideri, per esempio, B. CARBALLA-SMICHOWSKI, N. DUCH-BROWN, B. MARTENS, *To pool or to pull back? An economic analysis of health data pooling*, JRC Digital Economy Working, Seville, 2021, 6. Qui, con specifico riferimento ai dati sanitari, si definisce «[D]ata pooling [...] as it constitutes a data sharing modality».

persone fisiche (*data subjects*) [67], e sull'autorizzazione per quanto concerne la donazione di dati non personali da parte di persone fisiche o giuridiche (*data holders*) [68]. Se per la definizione di consenso il DGA rimanda direttamente all'articolo 4(11) GDPR, invece l'autorizzazione è genericamente definita come «il conferimento agli utenti dei dati del diritto al trattamento dei dati non personali» [69]. Si noti che tale definizione prevede il conferimento del diritto al trattamento dei dati direttamente in capo al *data user*, escludendo apparentemente dalla dinamica l'organizzazione per l'altruismo. Quest'ultima, tuttavia, disponendo dei dati esercita necessariamente un trattamento degli stessi, stante l'ampia definizione di trattamento dei dati *non* personali, come stabilita dall'articolo 3 del Regolamento (UE) 2018/1807 [70], espressamente richiamato dal DGA [71]. Questa incongruenza è ulteriormente confermata dalla recente guida pratica all'applicazione del DGA, che sostiene esplicitamente che le organizzazioni per l'altruismo dei dati possano *direttamente* raccogliere i dati da individui e aziende, oppure elaborare i dati raccolti da altri; inoltre, hanno poi la facoltà di consentire il trattamento dei dati raccolti, a beneficio di terzi, vale a dire gli utenti dei dati, che li riutilizzano [72].

---

[67] L'articolo 2(7) DGA richiama specificamente la definizione di *data subject* o interessato, come definita, in maniera indiretta, dall'articolo 4(1) GDPR.

[68] Articolo 2(16) DGA.

[69] Articolo 2(6) DGA.

[70] Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj. Il trattamento è definito come «qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute su dati o insiemi di dati in formato elettronico, con o senza l'ausilio di strumenti automatizzati, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, il reperimento, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, l'allineamento o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione» (articolo 3(2) Regolamento (UE) 2018/1807).

[71] Ai sensi dell'articolo 2(12) DGA, il trattamento è definito come «il trattamento quale definito all'articolo 4, punto 2, del regolamento (UE) 2016/679 in materia di dati personali o all'articolo 3, punto (2), del Regolamento (UE) 2018/1807 in materia di dati non personali».

[72] «Recognised organisations can collect data directly from individuals/companies using the consent form or process data collected by others. They can also allow the data they collected to be processed by third parties», cfr. European commission, *Implementing the Data Governance Act – guidance document,* cit., 12.

È stato rilevato in dottrina che queste problematiche relative all'acquisizione *ex ante* dei dati possano tradursi, in seguito, in un ostacolo nell'identificazione di cosa sia lecito o meno fare con i dati acquisiti [73]. Tuttavia, si consideri che per perseguire l'obiettivo di «facilitare la raccolta dei dati basata sull'altruismo» [74], è prevista l'elaborazione di un modello europeo di consenso all'altruismo dei dati. Tale modello, definito dalla Commissione europea tramite atto di esecuzione, si sostanzia in un modulo che permetta di «raccogliere il consenso o l'autorizzazione in un formato uniforme in tutti gli Stati membri» [75], che al momento non è ancora stato adottato [76].

Dopo aver esaminato il meccanismo di altruismo dei dati come disciplinato dalle istituzioni europee, è ora utile rivolgere lo sguardo a quanto accaduto dalla data di applicazione del DGA ad oggi, per comprendere maggiormente portata, impatto, limiti e opportunità di questa forma istituzionalizzata di filantropia dei dati.

3. *L'attuazione dell'altruismo dei dati*

Al momento, in Europa, si conta una sola entità registrata come organizzazione per l'altruismo dei dati: l'associazione spagnola DATALOG, "*Associació dades pel benestar planetari*" [77], con sede a Barcellona. Nata nel 2023, frutto di un progetto coordinato dall'Università Pompeu Fabra, in collaborazione

---

[73] Cfr. M. FINCK, M-S. MUELLER, *Access to data for environmental purposes: setting the scene and evaluating recent changes in EU data law*, in *Journal of Environmental Law* 35.1, 2023, 129.

[74] Articolo 25(1) DGA.

[75] Articolo 25(1) DGA. «Tale modulo dovrebbe contribuire a garantire agli interessati una maggiore trasparenza in merito all'accesso ai loro dati e all'utilizzo degli stessi in conformità al consenso da loro espresso nonché nel pieno rispetto delle norme in materia di protezione dei dati. Esso dovrebbe altresì facilitare la concessione e la revoca del consenso ed essere utilizzato per ottimizzare le attività di altruismo dei dati effettuate dalle imprese e fornire un meccanismo che consenta a queste ultime di revocare la loro autorizzazione all'utilizzo dei dati», considerando 52 DGA.

[76] «It remains to be seen when the Commission will adopt the relevant implementing acts to define and develop the consent form and thus when the consent form can be expected to be used», in K. SCHREIBER, P. POMMERENING, P. SCHOEL, *New Data Governance Act*, cit., 82. Sul punto si tornerà, *infra*, capitolo III, paragrafo 4.1.

[77] DATALOG, https://datalog.es.

con la società di consulenza "*Ideas for change*" [78], DATALOG è un'associazione no-profit, che promuove donazione, condivisione e riuso dei dati per favorire una maggiore partecipazione dei cittadini nella *governance* urbana. Attualmente, il progetto si focalizza sulla raccolta dei dati di consumo delle utenze (quali acqua, gas ed elettricità) dei cittadini di Barcellona, il cui coinvolgimento è promosso attraverso un accesso agile ai propri dati, per consultazione, integrazione, nonché analisi tesa all'elaborazione di previsioni sui consumi futuri [79]. Accanto a questa finalità di potenziamento della conoscenza degli abitanti della città nei confronti dei propri consumi, è altresì coltivata una dimensione collettiva del progetto. DATALOG persegue, infatti, l'intento di fornire strumenti che permettano di confrontare i comportamenti individuali, per acuire la consapevolezza dell'impatto collettivo sull'ambiente urbano [80].

Come detto in precedenza [81], l'elemento di novità (nonché uno degli intenti) del DGA è quello di istituzionalizzare meccanismi di condivisione dei dati che fino a questo momento esistevano sul territorio dell'Unione, ma si limitavano ad essere manifestazione di iniziative *bottom-up* [82]. Tuttavia, nonostante gli embrionali risultati positivi dell'esperienza di DATALOG, è lecito ammettere che al momento questa forma di donazione dei dati regolata

---

[78] Ideas for change, https://ideasforchange.com/en/sobre-nosotros.

[79] «DATALOG was created with the aim of empowering individuals to assume control and make decisions regarding the utilisation of data from their utility services (such as water, electricity, and gas) to encourage responsible consumption, combat energy poverty, and promote sustainability», in V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organisation*, in *2024 IEEE Smart Cities Futures Summit (SCFC)*, 2024, 47.

[80] «DATALOG tools allow individuals and businesses who commit their data to the data trust gain insights into their specific consumption patterns. This facility enables them to compare their behaviours with other consumer profiles and understand their influence on their urban environment. This fosters a community dedicated to collectively combating climate change», si veda V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organization*, cit., 48.

[81] Si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 1.

[82] Questo è confermato anche nel recente report pubblicato dal *Joint research centre* (JRC), in cui si afferma che l'obiettivo è stato quello di «recognise and legislate the status of many organisations who work to enhance data sharing practices for non-profit and altruistic purposes», M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, cit., 63.

dal DGA non abbia condotto ai risultati sperati. L'analisi del quadro normativo e dell'esperienza spagnola permette di individuare tre principali motivi alla base della limitata effettività del meccanismo, rappresentati (i) dalla gravosa procedura di registrazione, non obbligatoria; (ii) dall'incertezza sia definitoria che in termini di competenze coinvolte; nonché (iii) dagli oneri connessi al riconoscimento dello *status* di organizzazione per l'altruismo dei dati.

(i) *Assenza di obbligatorietà della registrazione*

Il primo motivo alla base della quasi totale assenza di entità riconosciute come organizzazioni per l'altruismo dei dati in Europa è rinvenibile nel procedimento di registrazione ai sensi del DGA. Come esaminato in precedenza [83], il processo è piuttosto gravoso e rischia di disincentivare attori che si sono tradizionalmente occupati di donazione o filantropia dei dati [84]. In aggiunta, si consideri che la registrazione non è obbligatoria. Essa implica due conseguenze dal punto di vista giuridico: il riconoscimento ufficiale dello *status* di organizzazione per l'altruismo dei dati e la possibilità di utilizzare il logo ufficiale delle organizzazioni, come previsto ai sensi dell'articolo 17(1) DGA e dal Regolamento di esecuzione della Commissione europea in materia [85]. Questi due elementi, vale a dire il riconoscimento ufficiale e l'utilizzo dei loghi, sono stati descritti dalle istituzioni europee come strumenti tesi a rafforzare la fiducia da parte dei donatori dei dati [86].

Stante questo scenario, è evidente che, accanto a DATALOG, vi siano anche altre entità sul territorio dell'UE che operano sostanzialmente come organizzazioni per l'altruismo dei dati ma che, formalmente, non intendono sottoporsi al processo di registrazione [87].

---

[83] Si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.2.

[84] Sul punto, M. VEIL, *Data altruism: How the EU is screwing up a good idea*, in *Algorithm Watch*, 2021, 6.

[85] Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1622 della commissione del 9 agosto 2023, relativo ai disegni dei loghi comuni per l'identificazione dei fornitori di servizi di intermediazione dei dati e delle organizzazioni per l'altruismo dei dati riconosciuti nell'Unione, C/2023/5266, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1622/oj.

[86] Considerando 47 DGA.

[87] A. MICHAŁOWICZ, *Data sharing for the common good–remarks on the data altruism framework established under the data Governance Act*, in M. KOZAK, M. SZNAJDER (a cura di), *Yearbook of antitrust and regulatory studies (YARS)* 17.29, Centre for Antitrust and Regulatory Studies University of Warsaw, Warsaw, 2024, 222: «However, this [...] not

Con questo non si intende sostenere la necessità di un generale obbligo di registrazione per tutte le entità che si occupino di donazione o filantropia dei dati. Ciò che qui ci si limita a sottolineare è l'inadeguatezza di tale doppio binario tra entità che sono registrate come organizzazioni per l'altruismo dei dati e altre non riconosciute, ma che sostanzialmente operano come tali. *In primis*, questo limita l'effettività e l'uniforme applicazione del meccanismo come immaginato dalle istituzioni europee. In aggiunta, occorre evidenziare che i benefici derivanti dal riconoscimento dello *status* di organizzazione per l'altruismo dei dati non sono proporzionati all'impegno e agli investimenti richiesti per ottenere la registrazione. Pertanto, questo doppio binario ostacola il coordinamento tra attori che realizzano sostanzialmente le stesse attività [88] acuendo l'incertezza interpretativa che caratterizza alcune fasi del procedimento e dell'operatività.

(ii) *Incertezza*

Il meccanismo di altruismo dei dati disciplinato dal DGA è piuttosto articolato e complesso e permangono una serie di ambiguità e incertezze, sia in termini definitori sia in termini di competenze coinvolte.

Per quanto riguarda l'incertezza definitoria, persiste una certa vaghezza in relazione a determinati obblighi connessi al riconoscimento ufficiale di un'entità come organizzazione per l'altruismo dei dati. Si pensi, per esempio, al requisito, previsto ai sensi dell'articolo 18 DGA, che richiede che tali organizzazioni svolgano «attività per l'altruismo dei dati». Il legislatore non esplicita ulteriormente in che cosa esse consistano [89]. Un ulteriore esempio

necessarily mean that such an organisation is the only entity in the EU engaging in data altruism. There may be other similar entities currently undergoing the registration process or other organisations that do not even plan to apply for the status of a recognised data altruism organisation».

[88] Si consideri che l'aspetto del coordinamento diviene essenziale per fronteggiare sfide etiche, tecniche e giuridiche, connesse allo sviluppo di tali iniziative. Sul punto V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organisation*, cit., 49: «We are convinced that a new ecosystem of institutions can help each other foster new data-sharing practices by exchanging technology and knowledge».

[89] Anche qualora sia individuato un obiettivo di interesse generale, risulta comunque complessa l'identificazione delle pertinenti attività di altruismo dei dati. Per esempio, «[A]lthough it seems clear that general climate change data would fit into the data altruism model, it remains unclear, for instance, whether climate data for mitigation and adaptation would fit into the model or what other positive climate objectives could be pursued (e.g. promotion of

di incertezza deriva dal requisito secondo il quale l'entità che intenda essere riconosciuta come organizzazione per l'altruismo dei dati debba operare «mediante una struttura funzionalmente separata dalle sue altre attività» [90]. Tuttavia, come rilevato in dottrina [91], non è chiaro come si debba realizzare concretamente tale separazione funzionale.

Accanto a tali difficoltà e ambiguità relative all'interpretazione della normativa, vi sono dubbi sulle competenze necessarie per fondare e mantenere un'organizzazione per l'altruismo dei dati. Questa forma di incertezza si manifesta maggiormente nella concreta attuazione della normativa e nella pratica implementazione del meccanismo di altruismo dei dati. Come dimostra l'esperienza di DATALOG, l'istituzionalizzazione di tali forme di donazione dei dati richiede una serie di competenze e conoscenze specialistiche tese a garantire la salvaguardia dei diritti degli individui coinvolti [92], con conseguenze anche in termini di allocazione delle responsabilità [93]. Questo conduce al terzo motivo alla base di una limitata effettività del meccanismo di altruismo dei dati, rappresentato dagli oneri in capo alle organizzazioni.

(iii) *Oneri*

Quand'anche un'entità decida di sottoporsi al procedimento di registrazione, dimostrando di possedere i requisiti richiesti per il riconoscimento e superando le incertezze interpretative, le difficoltà non si esauriscono. Come emerso dall'analisi della normativa, vi sono plurime responsabilità e doveri in capo all'organizzazione per l'altruismo dei dati.

---

biodiversity, etc.) with the same data», cfr. M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, cit., 66.

[90] Articolo 18(1)(d) DGA. Sul punto si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.2.

[91] Cfr. K. SCHREIBER, P. POMMERENING, P. SCHOEL, *New Data Governance Act*, cit., 72, dove accanto alle sottolineate perplessità in merito alla concreta realizzazione di tale separazione funzionale, si suggerisce di operare analogicamente con la normativa relativa ai settori dell'energia e delle ferrovie.

[92] Come sostenuto, DATALOG «had to acquire expertise in legal matters, data protection, and database management to ensure that data is used effectively for its intended purpose», cfr. V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organisation*, cit., 49.

[93] Si veda, *infra*, capitolo V, in cui è sostenuta la necessità di sviluppare strutture di *data stewardship*, interne alle organizzazioni, che permettano anche di far fronte a tale incertezza nelle competenze necessarie all'amministrazione dei dati.

La proposta di Regolamento del DGA prevedeva un esplicito dovere di controllo sull'intero ciclo di vita dei dati da parte delle organizzazioni, impossibile da attuare e rispettare. Era, infatti, stabilito che esse garantissero che i dati non venissero «utilizzati per altre finalità diverse da quelle di interesse generale per le quali consentono il trattamento» [94]. Nonostante questa disposizione non sia stata mantenuta nel testo in vigore [95], gli oneri in capo all'organizzazione restano notevoli, sia per quanto stabilito dal DGA [96], sia per la necessità di rispettare il GDPR nel caso di trattamenti di dati personali, nonché per gli accorgimenti tecnici che devono essere implementati per garantire la conformità a tale quadro giuridico [97].

Stante questo scenario è lecito chiedersi quale attore sia in grado di sopportare i costi derivanti dalla registrazione in prima battuta, e, successivamente, quelli connessi allo svolgimento delle attività di altruismo dei dati. Nel rispetto degli obblighi in capo alle organizzazioni si intrecciano questioni economiche, etiche, giuridiche e tecnologiche. Per esempio, si pensi al compromesso tra la necessità di rispettare gli obblighi di tutela degli interessati e dei titolari dei dati ai sensi dell'articolo 21 DGA e, al contempo, la volontà di offrire servizi utili relativi ai dati di cui si dispone. In questo *trade-off* si giocano rilevanti scelte tecnologiche, per esempio, tra l'adozione di soluzioni proprietarie e alternative *open source* [98].

---

[94] Articolo 19(2), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati (Atto sulla governance dei dati), COM/2020/767 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020PC0767.

[95] Il riferimento corrispondente è l'articolo 21 DGA.

[96] Si considerino, per esempio, gli obblighi di trasparenza in capo alle organizzazioni per l'altruismo dei dati *ex* articolo 20 DGA, discussi, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.2.

[97] Sul punto è stata sottolineata l'esistenza di «concerns about the fact that one single organisation could concentrate the right skills, technologies, and resources to do data collection, anonymisation, and analysis at a high-quality level», cfr. M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, cit., 73.

[98] A questo proposito, cfr. V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organisation*, cit., 48: «To comply with the requirements establishes under DGA, it is necessary to identify how data is managed, its providers and its users. With high granular data and the amount of data points managed open-source technology available becomes the immediate answer, since proprietary solutions become expensive. In addition, using cloud technologies, to fulfil computing performance and cybersecurity needs also makes the cost of operation prohibitive for non-profit organisations without an economic support or technology partners».

Oppure, si pensi al fatto che creare valore a partire dalla condivisione dei dati implichi una costante negoziazione con le molteplici parti interessate [99], siano esse utenti dei dati, donatori o autorità pubbliche. Questo rende necessario trovare il più adatto modello di business rispetto al mercato in cui si opera, sempre rispettando la seconda condizione di validità del meccanismo, vale a dire che il riutilizzo dei dati sia posto in essere per obiettivi di interesse generale [100].

L'analisi in merito al funzionamento del meccanismo di altruismo dei dati come definito dal DGA e l'individuazione dei principali motivi che hanno finora ostacolato il riconoscimento delle entità come organizzazioni per l'altruismo dei dati a livello europeo hanno chiarito la limitata efficacia del meccanismo. Per superare la fase di stallo che al momento caratterizza lo scenario, vi sono due profili che debbono essere prioritariamente affrontati. È di queste priorità che si occupa il paragrafo successivo.

4. *A che punto siamo?*

Sul piano politico, da tempo si sostiene la visione dell'Unione europea come «modello di riferimento per una società che, grazie ai dati, dispone di strumenti per adottare decisioni migliori, a livello sia di imprese sia di settore pubblico» [101]. Dal punto di vista economico, il mercato e l'economia dei dati sono considerati pilastri fondamentali per il futuro digitale dell'Europa [102]. Nel

---

[99] Nell'esperienza di DATALOG, «creating value from data sharing implies constant negotiation with stakeholders such as NGOs, companies and administrations. These negotiations are limited by the mandatory provisions of the Data Governance Act, which constrains the opportunities of developing a sustainability model», V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organization*, cit., 48.

[100] Si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.1. Sul punto, è stato sostenuto che «[E]nsuring enough resources and skills will be the main challenge for RDAOs [*Recognized data altruism organizations*]. If not properly supported (through funding, training or other means), these organisations risk, in fact, to fail», cfr. M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, cit., 73.

[101] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066.

[102] Nel recente studio sul mercato europeo dei dati 2024-2026, è stato sostenuto che

contesto sociale, poi, molteplici studi hanno mostrato una propensione degli individui a condividere i propri dati, in contesti caratterizzati da fiducia e che perseguano finalità di interesse generale o pubblico [103]. È in questo scenario che il legislatore europeo, nel 2022, ha introdotto il meccanismo di altruismo dei dati.

Tuttavia, nonostante tale intervento legislativo si inquadri in un contesto favorevole sia dal punto di vista politico ed economico, sia sociale, l'analisi del funzionamento, dell'operatività e dello stato attuale dell'altruismo dei dati ha messo in luce l'esistenza di alcune barriere all'efficacia del meccanismo. Come procedere, dunque? Di seguito sono esaminate due questioni prioritarie: la prima strettamente giuridica, relativa al ruolo del consenso nell'altruismo dei dati (paragrafo 4.1); la seconda concernente la *governance*, avente ad oggetto il ruolo degli Stati membri nell'attuazione del meccanismo (paragrafo 4.2).

4.1. *Consenso*

Il consenso ricorre in diverse disposizioni del capo IV del DGA. *In primis*, l'altruismo dei dati è definito come una condivisione volontaria basata sul consenso per quanto riguarda i dati di tipo personale [104]. In aggiunta, si attende l'atto di esecuzione della Commissione europea con il quale verrà adottato un «modulo europeo di consenso per l'altruismo dei dati» [105], per mezzo del quale, in un unico formato, si ottenga il *consenso* per il trattamento di dati personali, nonché l'*autorizzazione* per quelli non personali.

«[T]he data market and data economy remain pivotal to shaping Europe's digital future, enabling growth, innovation, and competitiveness. According to our latest indicators, revenues generated by data companies in the EU27 are projected to exceed €115 billion in 2025, marking an 11.6% increase compared to 2024. Under the Baseline scenario, this figure is expected to surpass €148 billion by 2030, reflecting the growing robustness of data products and services within and outside the EU. Data monetization is also accelerating, with a 15% year-on-year growth projected for 2025», cfr. European commission, DG Connect, *The European Data Market study 2024-2026*, 2025, 12, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-data-market-study-2024-2026, sul punto, cfr., *supra*, capitolo I, paragrafo 3.

[103] Sul punto si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.1.

[104] Articolo 2(16) DGA; sulla definizione di altruismo dei dati, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.

[105] Articolo 25 DGA.

Uno dei fattori problematici della Direttiva 95/46/CE [106], vale a dire il testo normativo che disciplinava la protezione dei dati personali in Europa antecedente all'entrata in vigore del GDPR, era l'inefficacia del sistema basato su "informativa e consenso" per il trattamento dei dati personali [107]. A questo proposito, infatti, tra gli scopi del GDPR vi è stato anche quello di superare il modello incentrato sul consenso, introducendo ulteriori basi giuridiche per i trattamenti dei dati personali.

Nonostante l'intento perseguito dal GDPR di ridimensionare la centralità del consenso, il DGA ricorre, a più riprese, all'istituto, generando non poche incongruenze. Si consideri che il modulo europeo di consenso per l'altruismo dei dati si discosta parzialmente rispetto alla nozione di consenso ai sensi del GDPR. Tale modulo indica, piuttosto, uno strumento che permetta di ottenere agilmente e in un unico contesto sia il consenso al trattamento dei dati personali, sia l'autorizzazione per quelli non personali. È previsto, inoltre, che tale modello adotti un «approccio modulare» e che sia «personalizzato in funzione di settori specifici e finalità diverse» [108]. Ciò nonostante, per quanto attiene alla definizione di consenso come base giuridica per il trattamento dei dati personali, il DGA rimanda esplicitamente al GDPR [109] e prevede, altresì, che qualora «siano forniti dati personali, il modulo europeo di consenso all'altruismo dei dati garantisce che gli interessati possano dare e revocare il proprio consenso a una specifica operazione di trattamento dei dati conformemente alle prescrizioni di cui al regolamento (UE) 2016/679» [110]. In questo

---

[106] Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, *G.U.* L 281 del 23 novembre 1995, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj.

[107] Cfr. U. PAGALLO, *The group, the private, and the individual: a new level of data protection?*, in L. FLORIDI, L. TAYLOR, B. VAN DER SLOOT (a cura di), *Group privacy: new challenges of data technologies*, Springer, Cham, 2017, 159-173; R.H. SLOAN, R. WARNER, *Beyond notice and choice: Privacy, norms, and consent*, in *Journal of High Technology Law* 14, 2014, 370-414; A.M. MCDONALD, L.F. CRANOR, *The cost of reading privacy policies*, in I/A – A *Journal of Law and Policy for the Information Society* 4.3, 2008, 543-568.

[108] Articolo 25(1) DGA. Il considerando 52 DGA ribadisce è «opportuno che il modulo europeo di consenso all'altruismo dei dati utilizzi un approccio modulare che ne consenta la personalizzazione in funzione di settori specifici e finalità diverse affinché sia possibile tenere conto delle specificità dei singoli settori, anche in termini di protezione dei dati».

[109] Articolo 2(4) DGA, dove nel definire il consenso si rimanda esplicitamente al GDPR: «consenso quale definito all'articolo 4, punto 11, del regolamento (UE) 2016/679».

[110] Articolo 25(3) DGA.

modo, il legislatore europeo sembra identificare con la medesima espressione di consenso due operazioni differenti: da un lato, il consenso quale base giuridica al trattamento dei dati personali; dall'altro lato, il consenso come modulo unico per condivisioni altruistiche di dati personali e non.

La scelta di utilizzare la medesima terminologia crea non poche sfide nell'attuazione del meccanismo del DGA [111] e ha riaperto un dibattito, mai del tutto sopito, su limiti e operatività di questa base giuridica del trattamento dei dati [112]. Affrontare il rapporto tra il consenso ai sensi del DGA e del GDPR diviene, quindi, una questione prioritaria. La riflessione teorica sul tema è ricca di riferimenti [113]. Tra le molteplici soluzioni proposte se ne identificano due principali, illustrate di seguito: l'adozione del cd. approccio a tappe, di derivazione giurisprudenziale; e la proposta di un'eccezione per l'altruismo.

La prima proposta prevede l'adozione del cd. approccio a tappe nell'ottenimento del consenso da parte degli interessati al trattamento dei dati personali [114]. Questa strategia, sviluppata dalla Corte di giustizia dell'Unione

---

[111] Sul punto, guardando all'esperienza di DATALOG, si noti come «[O]btaining consent implies overcoming previous barriers, and demands placing the legal and operational mechanisms for data sharing. Further, securing the cooperation from companies and administration to release the requested data, in an interoperable format and in an acceptable timeframe», in V. ESTIVILL-CASTRO, M. PORTELA CHARNEJOVSKY, G. MACCANI, *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organization*, cit., 48.

[112] Sull'incertezza interpretativa, cfr. A. MARTANI, B.S. ELGER, L. DARRYL GENEVIEVE, *The notion of data donation: conceptual explanations, implementations and relevance for Swiss health data governance*, Federal Office of Public Health FOPH, Switzerland Report, Basel, 2024, 17: «Inoltre, la demarcazione o la relazione tra la donazione di dati e diversi modelli di consenso (consenso specifico, consenso dinamico, meta-consenso, consenso valoriale, consenso ampio, e consenso generale) non è esattamente chiara».

[113] Si veda, *ex multis*, E. EL ASRY, J. MANSNÉRUS, S. LIEDE, *Striking the balance: Genomic data, consent and altruism in the european health data space*, in S. SLOKENBERGA, K. Ó CATHAOIR, M. SHABANI (a cura di), *The European health data space*, Routledge, London, 2025, 110-135; G. CHASSANG, L. FERIOL, *Data altruism, personal health data and the consent challenge in scientific research: A difficult interplay between EU Acts*, in *European Data Protection Law Review* 10.1, 2024, 57-68; L. PASERI, *The ethical and legal challenges of data altruism for the scientific research sector*, cit., 189-200; M. HENNEMANN, *Article 25 European data altruism consent form*, in L. SPECHT-RIEMENSCHNEIDER, M. HENNEMANN (a cura di), *Article-by-Article Commentary. Data Governance Act*, Nomos, Baden-Baden, 2024, 482-491.

[114] Sull'approccio a tappe in relazione all'altruismo dei dati si veda J. BALOUP *et al.*, *White Paper on the Data Governance Act*, cit., 38-40.

europea in una serie di casi riguardanti l'identificazione della contitolarità [115], prevede che il consenso debba essere prestato alla singola attività del trattamento o operazione [116]. Questo approccio è complementare alla posizione dello *European data protection board* (EDPB), come specificato nelle linee guida sul consenso, in merito al trattamento dei dati per la ricerca [117]. Secondo l'EDPB, quando le finalità di ricerca scientifica non possono essere specificate *ex ante*, il titolare del trattamento può permettere agli interessati di acconsentire alla finalità di ricerca in termini generali e, successivamente, richiedere il consenso, nelle ulteriori fasi del progetto [118]. In questo modo, l'approccio delineato sembrerebbe prevedere un consenso ampio iniziale, correlato a successivi «consensi granulari» [119]. Tale approccio sembra trovare riscontro nell'articolo 25(3) DGA poco sopra evocato, in cui si impone che gli interessati possano dare e revocare il proprio consenso per *ogni* «specifica operazione di trattamento». Tuttavia, questa soluzione non è priva di difficoltà, imponendo che i titolari del trattamento forniscano informazioni agli interessati in ogni differente fase del trattamento [120],

---

[115] CGUE, 5 giugno 2018, C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* c. *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388; CGUE, 10 luglio 2018, C-25/17 *Tietosuojavaltuutettu* c. *Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta*, ECLI:EU:C:2018:551; CGUE, 29 luglio 2019, C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co.KG* c. *Verbraucherzentrale NRW eV*, ECLI:EU:C:2019:629. A commento, si veda C. DUCUING, J. SCHROERS, *The recent case law of the CJEU on (joint) controllership: have we lost the purpose of 'purpose'?*, in *Computerrecht Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht*, 6, 2020, 424-429.

[116] J. BALOUP *et al.*, *White Paper on the Data Governance Act*, cit., 39.

[117] EDPB, *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679*, 2020, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_en.

[118] EDPB, *Guidelines 05/2020*, cit., 159.

[119] A commento dell'approccio dell'EDPB, si consideri D. HALLINAN, *Broad consent under the GDPR: an optimistic perspective on a bright future*, in *Life sciences, society and policy* 16.1, 2020, 9, secondo cui «the guidance seems to endorse the need for subsequent rolling granular consents over one, *ex ante*, broad consent».

[120] «This suggests an alternative reading of the judgement, namely that the purpose should be determined for every 'step'. The controller(s) shall then provide data subjects with information about each step and its accompanying purpose. A lawful ground may also be required for each step. Does it imply that data subjects could consent to the collection and disclosure phase but not to the following ones, although the purpose(s) are likely to be the same one(s) in this case?», C. DUCUING, J. SCHROERS, *The recent case law of the CJEU on (joint) controllership: have we lost the purpose of 'purpose'?*, cit., 429. Sul punto, cfr. K. SCHREIBER, P.

rischiando di appesantire ulteriormente il riutilizzo dei dati per finalità altruistiche, nonché gli oneri in capo alle organizzazioni per l'altruismo dei dati.

La seconda soluzione propone l'introduzione di un'eccezione per l'altruismo. Ragionando *de lege ferenda*, è stato sostenuto da taluni che per generare una concreta spinta verso la volontaria condivisione dei dati per finalità altruistiche, il legislatore europeo dovrebbe escludere il trattamento dei dati personali per scopi altruistici dall'ambito di applicazione del GDPR [121]. Per quanto efficace, questa soluzione ha due limiti: in primo luogo, genera rischi di mancata salvaguardia dei diritti fondamentali degli interessati coinvolti; inoltre, è al momento difficilmente perseguibile perché richiederebbe una revisione del GDPR che, come ammesso da coloro che sostengono questa posizione, «sembra politicamente improbabile in questo momento» [122].

Tuttavia, partendo dalla necessità di prevedere un regime derogatorio per il trattamento dei dati personali per finalità altruistiche, teso a risolvere le ambiguità in merito al concetto di consenso tra DGA e GDPR, vi è un ulteriore approccio che al momento potrebbe essere auspicabile perseguire. Stante l'improbabile revisione del GDPR, le incongruenze emerse potrebbero essere affrontate dagli Stati membri, in fase di attuazione del DGA. Nonostante il DGA sia un Regolamento, e come tale non richieda recepimento a livello nazionale, è stato mostrato in precedenza come le specificità dell'altruismo dei dati richiedano un ruolo attivo da parte degli Stati membri. In questo contesto, sarebbe dunque auspicabile che tale livello di intervento affrontasse anche il trattamento dei dati personali per finalità altruistiche. Questo terzo e ulteriore approccio, connesso alle possibilità legate al livello nazionale della *governance,* è esaminato di seguito.

POMMERENING, P. SCHOEL, *New Data Governance Act*, cit., 81: «According to the definition in Art. 4 no. 11 GDPR, consent can only be given for a specific case. This poses the problem for altruistic individuals or companies as well as for data altruism organisations that a new consent must be given or obtained for each new processing scenario».

[121] «With a bold stroke of the pen, the EU could have excluded the processing of personal data for altruistic purposes from the scope of the GDPR. Similar to the "household exemption" (Art. 2 (2) (c) GDPR), it could have created an "altruism exemption", a "common good exemption", an "NGO exemption", or an "exemption for non profit purposes". This would have been a liberating move and brought the longed for "boost"», M. VEIL, *Data altruism: How the EU is screwing up a good idea*, cit., 4.

[122] M. FINCK, M-S. MUELLER, *Access to data for environmental purposes: setting the scene and evaluating recent changes in EU data law*, cit., 130 [trad. mia].

4.2. *Il crocevia degli Stati membri*

L'inedita configurazione del rapporto tra diritto e altruismo introdotta dal legislatore europeo per mezzo del Regolamento (UE) 2022/868 prevede un considerevole spazio di discrezionalità in capo agli Stati membri. Ci sono tre principali aspetti della regolamentazione dell'altruismo dei dati che richiedono un intervento del diritto nazionale: (i) l'identificazione delle finalità di interesse generale; (ii) la nomina dell'autorità competente e la correlata predisposizione dei registri nazionali; e (iii) la definizione delle politiche nazionali relative agli usi secondari di dati personali per finalità altruistiche.

Se sui primi due aspetti si è già detto in precedenza [123], resta da esaminare l'ultimo spazio di discrezionalità previsto da parte del legislatore europeo a favore di quello nazionale. L'articolo 16 DGA prevede, infatti, la facoltà, in capo agli Stati membri, di «predisporre disposizioni organizzative o tecniche, o entrambe, per facilitare l'altruismo dei dati» e di «stabilire politiche nazionali per l'altruismo dei dati». V'è di più. Il legislatore europeo precisa ulteriormente il contenuto di tali politiche nazionali, sottolineandone il potenziale specificamente in relazione ai dati personali condivisi per finalità altruistiche:

> Tali politiche nazionali possono in particolare assistere gli interessati a rendere disponibili su base volontaria a fini di altruismo dei dati i dati personali che li riguardano detenuti da enti pubblici, e stabilire le informazioni necessarie che devono essere fornite agli interessati in merito al riutilizzo dei loro dati nell'interesse generale [124].

È lecito sostenere che l'articolo 16 DGA suggerisca l'introduzione di un riuso secondario e altruistico dei dati personali per finalità di interesse generale. Attraverso il livello di intervento nazionale si potrebbe, dunque, operare per aggirare, almeno in parte, i nodi problematici derivanti dalla base giuridica del consenso. Un intervento nazionale potrebbe infatti individuare quale base giuridica del trattamento per riusi secondari per finalità altruistiche di dati personali nella disponibilità degli enti pubblici l'articolo 6(1)(e)

---

[123] In particolare, sulla discrezionalità degli Stati membri nell'identificazione degli obiettivi di interesse generale si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.1. In merito al fondamentale intervento per nominare l'autorità nazionale competente e per la predisposizione dei registri nazionali si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.2.

[124] Articolo 16 DGA.

GDPR, vale a dire l'interesse pubblico [125]. Uno dei grandi nodi problematici del trattamento di dati personali per finalità di ricerca è rappresentato dal fatto che la base giuridica del pubblico interesse richiede un intervento nazionale [126] e, laddove mancante, nel corso degli anni è stato preferito l'utilizzo del consenso, nonostante i limiti ad esso connessi. Un intervento nazionale ai sensi dell'articolo 16 DGA potrebbe dunque superare questo scoglio a vantaggio di una finalità più ampia rispetto alla sola ricerca scientifica, per favorire il generale funzionamento dell'altruismo dei dati.

Per quanto riguarda il quadro normativo italiano, l'articolo 2 del D.Lgs. 7 ottobre 2024, n. 144 dà mandato all'AgID, «sentite l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il Garante per la protezione dei dati personali per gli aspetti di rispettiva competenza», di porre in essere un provvedimento ai sensi dell'articolo 16 DGA, avente ad oggetto «disposizioni tecniche e organizzative per facilitare l'altruismo dei dati nonché le informazioni necessarie che devono essere fornite agli interessati in merito al riutilizzo dei loro dati nell'interesse generale».

Il limite di questo approccio è rappresentato dal rischio di dare vita a una normativa in materia di altruismo dei dati altamente frammentata tra gli Stati membri, in opposizione con l'intento di uniformare tale forma istituzionalizzata di filantropia dei dati. Per poter valutare l'evoluzione, occorrerà tuttavia attendere gli interventi nazionali.

Nel frattempo, per superare il potenziale disallineamento tra i quadri normativi dei differenti Stati membri, c'è chi ha proposto di guardare agli

---

[125] Il riferimento va alla base giuridica secondo la quale un trattamento è lecito se «è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento», articolo 6(1)(e) GDPR. Si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 3.1.

[126] Sul punto il considerando 45 GDPR precisa che è «opportuno che il trattamento effettuato [...] per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri sia basato sul diritto dell'Unione o di uno Stato membro. Il presente regolamento non impone che vi sia un atto legislativo specifico per ogni singolo trattamento. Un atto legislativo può essere sufficiente come base per più trattamenti effettuati conformemente a un obbligo legale cui è soggetto il titolare del trattamento o se il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri». Sul punto, cfr. S. SLOKENBERGA, *Setting the foundations: Individual rights, public interest, scientific research and biobanking*, in S. SLOKENBERGA, O. TZORTZATOU, J. REICHEL (a cura di), *GDPR and biobanking: Individual rights, public interest and research regulation across Europe*, Springer, Cham, 2021, 24.

strumenti partecipatori, tesi a coinvolgere la società civile nell'identificazione di valori condivisi, alla base delle finalità altruistiche di interesse generale [127]. È la partecipazione uno strumento efficace? Se sì, quali forme di partecipazione è auspicabile prediligere?

Il prossimo capitolo mira a fornire una risposta a tali interrogativi, guardando alla partecipazione dei molteplici portatori di interessi nel governo europeo dei dati.

[127] In M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, cit., 66, 77 si legge che «[T]o avoid that these definitions of general interest end up being tautological and empty [...], a greater use of participatory methods and deliberative democracy approaches [...] could be recommended. Engaging the public (e.g. through mini-public methodologies) might contribute to identifying and building shared principles and definitions of what the public values are and what might be in the general interest», sottolineando che «[P]ublic engagement and oversights would contribute to address the issue of trust, as well as making the altruistic model of data sharing more democratic and inclusive».

Capitolo IV
La partecipazione

SOMMARIO: 1. La partecipazione nel governo dei dati. – 1.1. Il supporto istituzionale. – 1.2. Tra mezzi e fini. – 1.3. La partecipazione disinteressata. – 1.4. Teoria e pratica. – 2. Le sfide della partecipazione. – 3. Democrazia, partecipazione, dati: due modelli a confronto. – 3.1. Apertura e democrazia. – 3.2. Dati e democrazia. – 4. Dal governo alla *governance* dei dati. – 4.1. Alfabetizzazione. – 4.2. Meccanismi di coordinamento.

La partecipazione come mezzo di inclusione di molteplici attori e portatori di interessi nel processo di formazione, applicazione e concretizzazione del diritto è un tema ampiamente dibattuto da decenni. Nell'attuazione del quadro di politiche europee concernenti i dati si rilevano plurimi riferimenti a vari strumenti partecipativi e al loro potenziale come mezzi per garantire inclusione ed equità, nonché come garanzia dell'efficacia degli interventi istituzionali. Il capitolo intende esaminare le sfide aperte nel rapporto tra dati, partecipazione e democrazia. A questo scopo, sono indagati due modelli che guardano agli strumenti partecipativi, da un lato per affrontare le sfide della democrazia contemporanea (il modello dell'*open democracy*) e, dall'altro, in risposta alle problematiche connesse alla gestione dei dati e all'impatto del digitale (il modello della *linked democracy*). La convergenza di alcuni aspetti salienti di questi due modelli conduce l'analisi dal piano del governo a quello della *governance* dei dati. L'esame di tale passaggio si articolerà attorno a due elementi centrali: l'alfabetizzazione digitale, intesa come prerequisito fondamentale della *governance* dei dati, e i meccanismi di coordinamento, quali strumenti attuativi.

1. *La partecipazione nel governo dei dati*

La partecipazione come mezzo di inclusione di molteplici attori e portatori di interessi nel contesto politico nonché nel processo di formazione, applicazione e concretizzazione del diritto è un tema ampiamente dibattuto in

più campi del sapere e centrale, da decenni, nelle scienze sociali[1]. In rapporto al diritto la partecipazione assume differenti significati. In questa sede, l'attenzione va alle configurazioni della partecipazione che incidono sulle forme e sui processi decisionali del governo dei dati. Il riferimento va alla partecipazione quale coinvolgimento nel processo democratico; come contributo nella fase interpretativa; e in termini di inclusione sociale.

Innanzitutto, la partecipazione è tradizionalmente rappresentata in termini di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale democratico[2] e trova un riferimento in Costituzione[3]. Questa dimensione della partecipazione

[1] Tra i molti si considerino, S. VERBA, *Democratic participation*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 373.1, 1967, 53-78; F. FERRAROTTI, *La sociologia come partecipazione e altri saggi*, Taylor, Torino, 1961; A. PIZZORNO, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quad. soc.*, 1966, 235-287; J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 2013 (ed. or. 1996). Nel 1980 Mario Nigro, con riguardo alla partecipazione, scriveva che «la realtà o la speranza della partecipazione e il tentativo della sua sistemazione teorica, nella scienza giuridica o politica o economica, appartengono alla nostra vita politica e culturale da più di trent'anni», in M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1, 1980, 225.

[2] «Fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo appena passato, nella comunità dei filosofi della politica e dei politologi, soprattutto di area nordamericana [...] si iniziò a discutere un tentativo di ripensare la democrazia che vedesse nella partecipazione popolare un momento centrale. Non una partecipazione popolare passiva, come potrebbe avvenire nelle democrazie rappresentative, quanto una partecipazione attiva [...] non solo sulla scelta finale, quanto sul processo decisionale a base razionale che porta a tale scelta e, pertanto, grande enfasi sul momento deliberativo», in G. BONIOLO, *Il pulpito e la piazza. Democrazia, deliberazione e scienza della vita*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2011, 11. Dal punto di vista giuridico, la partecipazione in termini di coinvolgimento dei cittadini è oggetto non solo di analisi ma altresì di formalizzazione e intervento legislativo in relazione al processo amministrativo. Questo emerge, in particolar modo, con riferimento al diritto di accesso generalizzato «riconosciuto proprio "allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico"», cfr. S. FOÀ*, La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. 2, ESI, Napoli, 2020, 506-507. In relazione alla partecipazione dalla prospettiva del diritto costituzionale, cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010. Per un'analisi delle «istanze partecipative» quali «modalità di intervento da parte della collettività a fronte di sistemi di governo deficitari, le cui scelte non rispecchiano le aspettative sociali e disattendono gli impegni su cui in origine è coagulato il consenso», cfr. S. LIETO, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, ESI, Napoli, 2011, 256. Sul rapporto tra partecipazione e trasparenza nel settore sanitario, si veda A. CAUDURO, F. PARUZZO, *L'accesso civico generalizzato ai dati sanitari numerici*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 827-850.

[3] Nell'analizzare il rapporto tra partecipazione popolare e populismo, Luigi Ferrajoli

concerne il dibattito relativo alla giustificazione morale del diritto, alla legittimazione giuridica [4] e al ruolo della deliberazione pubblica [5]. Tale configurazione della partecipazione è connessa anche alla teoria dei portatori di interessi (*stakeholders*). Questa concezione, nata in campo economico [6], si inserisce nel dibattito relativo alla *governance* [7] e ai processi decisionali che

chiarisce che «[S]appiamo in che cosa consiste la partecipazione popolare nel nostro sistema politico. Ce lo dice l'articolo 49 della Costituzione: consiste nell'esercizio, messo in atto dai cittadini, del loro "diritto di... concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" per il tramite dei partiti, oltre che oltre che [...] mediante i movimenti di protesta e l'esercizio delle libertà fondamentali, dalla libertà di manifestazione del pensiero alle libertà di riunione e di associazione», in L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 516.

[4] «Poiché nelle società moderne non era più sufficiente la forza leggittimatrice della fede nella chiamata divina delle dinastie al potere, il sistema democratico doveva allora legittimarsi *da se stesso*, per così dire, attraverso la propria forza *generatrice* di legittimità propria della *procedura* decisionale democratica legalmente istituzionalizzata». Tale procedura «richiede l'*inclusione di tutti* coloro che sono *interessati* a possibili iniziative come partecipanti paritari al processo decisionale politico». In relazione alla formazione del diritto, infatti, «entrambi i requisiti del processo democratico, la deliberazione e il coinvolgimento di tutti i cittadini, possono essere realizzati [...] negli organi rappresentativi della legislazione parlamentare», in J. HABERMAS, *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, 16-18.

[5] Si può intendere la deliberazione quale «processo razionale che porta a una scelta, sia essa etica o politica. È un processo contraddistinto dal fatto che vi sono più posizioni iniziali, sostenute da individui o da gruppi diversi che, attraverso un serrato incontro/scontro fra argomenti e controargomenti, dovrebbero giungere a una scelta comune. La deliberazione, pertanto, non comporta il semplice parlare attorno a un problema, bensì il dibattere analizzandolo nei suoi vari aspetti e proponendo soluzioni differenti da prospettive diverse in modo che esse siano valutate stimando le giustificazioni portate a loro sostengo. La giustificazione è, infatti, il momento centrale della razionalità del dibattito: nessuna posizione viene accettata solo a motivo del fatto che qualcuno (individuo o gruppo) la presenta, quanto perché viene giustificata, ossia perché vengono portati dei motivi, sperabilmente dei buoni motivi, a suo favore», in G. BONIOLO, *Il pulpito e la piazza. Democrazia, deliberazione e scienza della vita*, cit., 20.

[6] R.E. FREEMAN, *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984. In tale contesto, «An obvious play on the word "stockholder", the approach sought to broaden the concept of strategic management beyond its traditional economic roots, by defining stakeholders as "any group or individual who is affected by or can affect the achievement of an organization's objectives"», cfr. R.E. FREEMAN, J. MCVEA, *A stakeholder approach to strategic management*, in M.A. HITT, R.E. FREEMAN, J.S. HARRISON (a cura di), *The Blackwell Handbook of strategic management*, Blackwell Publishers, London, 2005, 183-201.

[7] «The third distinctive feature of governance is the increasing range and plurality of

coinvolgono «*all those affected*»[8] nell'adozione di provvedimenti con implicazioni normative, etiche o sociali[9], promuovendo una partecipazione intesa come ampliamento della platea dei soggetti legittimati a prendere parte alle decisioni che li riguardano.

In secondo luogo, la partecipazione può riferirsi al contributo di più attori nella fase interpretativa del diritto[10]. In questo senso, si fa riferimento al processo partecipato di costruzione delle norme giuridiche nelle democrazie contemporanee[11]. Questa configurazione si sviluppa a partire da una

---

stakeholders. Interest groups of various sorts have long been present in the policy-making process. Nonetheless, a wider variety of non-governmental organisations are becoming active participants in governing», in M. BEVIR, *Governance: A Very Short Introduction*, OUP, Oxford, 2012, 6.

[8] Nelle parole di Carol C. Gould l'intento è quello di identificare una «fuller view of participative or democratic management» che necessiti di «consider not only some new modes of representation for all corporate members in governance, and only those primary stakeholders who directly relate to the corporation, such as customers, suppliers, lenders, and local community. It would in addition need to hear from representatives of those at a greater distance, not only the political associations, government, public and environment of its own nation-state, but those in the more far-flung areas affected», in C.C. GOULD, *Globalizing democracy and human rights*, OUP, Oxford, 2004, 233-234.

[9] M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, in *Philosophy & Technology* 28, 2014, 11-32.

[10] Sul rapporto tra diritto, interpretazione e società e sul ruolo del cd. «etero-controllo» nel procedimento interpretativo, cfr. G. ZACCARIA, *Textual interpretation, plurality of legal contexts, and theory of meaning*, in *Dir. & Quest. Pubbl.*, 17, 2017, 395, dove si afferma che «il giudizio dei destinatari della decisione, della comunità giuridica e dell'intera società nei confronti delle scelte effettuate dal giudice deve rimanere come elemento critico non rinunciabile, di confutazione e di controllo. Nella concretizzazione del diritto, tanto più di un diritto crescentemente incerto, il giudice non deve essere lasciato solo. L'accettazione delle decisioni e il consenso rappresentano aspetti fondamentali della giustizia».

[11] Come rilevato in G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010, 115, «negli stati costituzionali contemporanei l'interpretazione costituzionale, e l'interpretazione giuridica in generale, è ritenuta affetta dall'endemica presenza di casi difficili (*hard cases*), la cui soluzione richiede che l'interprete si liberi dal tecnicismo tipico dell'interpretazione giuridica "ordinaria", per fare invece ricorso a tecniche affatto peculiari, e anche a forme di argomentazione morale». Questo tema, definito da Giorgio Pino, «un mantra della letteratura giusfilosofica neocostituzionalista» (*ibid.*), si ricollega ad un tradizionale e risalente dibattito sul rapporto tra diritto, interpretazione ed esperienza. Come evidenziato da Uberto Scarpelli, «[N]aturalmente il giurista può estendere, e di fatto estende, la sua indagine anche a comportamenti non linguistici, ad ogni evento storico che possa, in qualche modo, essere rilevante, alla situazione del modo e della società cui la proposizione normativa si riferisce. La scienza giuridica, come dice il Bobbio, ha

concezione del diritto non come semplice insieme di disposizioni di legge ma come un fenomeno vivente che si sviluppa entro confini legislativi ed entro i cd. «"picchetti" costituzionali»[12]. La partecipazione degli interpreti, della società e, talvolta, anche degli attori privati[13], contribuisce a dar forma al diritto, concretizzandolo, attraverso la pratica e il processo interpretativo[14].

In terzo luogo, la partecipazione è intesa in termini di inclusione sociale, come strumento per garantire spazio a segmenti della popolazione o a

bisogno dell'esperienza», U. SCARPELLI, *Filosofia analitica e giurisprudenza*, Nuvoletti, Milano, 1953, 87-88.

[12] Sul rapporto tra Costituzione, teoria interpretativa e «picchetti costituzionali», cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, 70: «Ricorrendo ad una metafora, si potrebbe dire che le disposizioni costituzionali sono come i picchetti che si appongono per delimitare i terreni e i territori: chi deve tracciare i confini (il limite tra ciò che è costituzionalmente lecito e ciò che non lo è) non può ignorare i picchetti, non può "saltarli"; ma la congiunzione lineare di essi non risolve il suo compito, perché vanno considerati anche altri fattori [...]. I picchetti sono stati apposti proprio per segnare punti "non falsificabili" attraverso cui i confini non possono non passare [...].», 67.

[13] È stato osservato come, a fronte di una accresciuta difficoltà nella regolazione dell'«azione sociale mediante fattispecie astratta» nel contesto della rivoluzione digitale si stia assistendo ad una più incisiva partecipazione degli attori privati, «i quali, in attesa o comunque a prescindere dalle qualificazioni fornite da legislatori nazionali e sovranazionali, hanno da tempo avvertito l'esigenza di scrivere regole di condotta e finanche prevedere meccanismi di soluzione delle controversie legate all'interpretazione e applicazione di queste», in A. PUNZI, *Governance condivisa: la regolazione dei contenuti in rete oltre la separazione tra pubblico e privato*, in *Giur. it.*, 2, 2024, 457-458. Ulteriormente estendendo la «formazione della *regola iuris* [...] come procedimento intersoggettivo, che prende forma nella comunità ermeneutica degli operatori del diritto» all'intelligenza artificiale, guardando alle «macchine che sappiano non solo apprendere, ma svolgere funzioni sempre più autonome, fino ad instaurare un vero e proprio dialogo con l'intelligenza naturale dell'operatore del diritto», cfr. A. PUNZI, *Le clausole generali e le sfide della complessità. Integrazione valutativa, comunità dell'argomentazione e intelligenza artificiale*, in R. SACCHI (a cura di), *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, Giuffrè, Milano, 2021, 70, 84.

[14] Il tema è in parte connesso al concetto di «norma di riconoscimento» che H.L.A. Hart indaga in relazione alla «nozione di "validità" giuridica», in H.L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002 (ed. or. 1961), 121. Viene sostenuto, infatti, che «[I]n un ordinamento giuridico moderno, in cui vi è una varietà di "fonti" del diritto, la norma di riconoscimento è più complessa: i criteri per individuare il diritto sono molteplici e comunemente comprendono una costituzione scritta, le norme emanate dal legislatore e i precedenti giudiziari. [...] Nella maggior parte dei casi la norma di riconoscimento non viene dichiarata, ma la sua esistenza *si manifesta* nel modo in cui vengono individuate le norme particolari, da parte dei tribunali o di altri funzionari o dei privati o dei loro consiglieri», 119-120.

categorie svantaggiate, sottorappresentate o tradizionalmente escluse dalla dinamica decisionale [15]. In questo caso, il diritto non è inteso unicamente come strumento normativo, ma acquisisce rilevanza quale mezzo attraverso cui garantire inclusione sociale [16]. Questa prospettiva valorizza una dimensione collettiva o organizzata della partecipazione [17], come inclusione di

[15] Anche da questa prospettiva si rileva un legame con la teoria dei portatori di interesse, considerando che «[T]he multistakeholder approach is presented as a solution to the problem of underrepresentation since it is expected to include a wide spectrum of perspectives, empower marginalized groups, and thereby form a counterforce to more powerful actors», J. HOFMANN, *The multistakeholder concept as narrative: A discourse analytical approach,* in L. DE NARDIS, D. COGBURN, N.S. LEVINSON, F. MUSIANI (a cura di), *Researching Internet governance: Methods, frameworks, futures*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2020, 258. La questione si intreccia con gli studi relativi al concetto di vulnerabilità. Sul punto, cfr. M.G. BERNARDINI*, Vulnerable capacity. Notes on a quiet legal revolution*, in *International Journal for the Semiotics of Law* 36.4, 2023, 1425, dove si afferma come «vulnerability constitutively contributes to autonomy, as agency is dependent on mutual recognition and participation in autonomy-oriented social practices that are contingent on the co-participants'attribution of competence to one another».

[16] Sulla funzione educativa ed emancipativa della partecipazione nella formazione dei cittadini, si veda J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, La nuova Italia editrice, Firenze, 1966 (ed. or. 1916), 126, dove si sostiene che una «società che ponga in grado i suoi membri di partecipare, a condizioni eguali, a quel che ha di buono e che assicuri un riadattamento flessibile delle sue istituzioni attraverso lo scambio delle diverse forme di vita associata è democratica». In filosofia politica, sulla partecipazione come strumento della soggettività politica, cfr. C. PATEMAN, *Participation and democratic theory*, CUP, Cambridge, 1970, 43-44, dove, nel gettare le basi sull'indagine della «educative function of participation», è affermato che «in the participatory theory 'participation' refers to (equal) participation in the making of decisions, and 'political equality' refers to equality of power in determining the outcome of decisions».

[17] Si pensi agli studi in materia di «industrial participation», relativi alla partecipazione di lavoratrici e lavoratori nelle dinamiche decisionali industriali, dove la partecipazione «involves a modification, to a greater or lesser degree, of the orthodox authority structure; namely one where decision making is the 'prerogative' of management, in which workers play no part», C. PATEMAN, *Participation and democratic theory*, cit., 68. Il tema è stato oggetto di attenzione nell'indagine giuslavoristica relativa alla partecipazione dei lavoratori nel diritto sindacale, cfr. A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*.IT – 219/2014, 21: «L'impiego dei meccanismi di coinvolgimento – non tanto di quelli di tipo finanziario quanto di quelli che hanno ricadute dirette sul potere di organizzazione e di gestione dell'impresa – conferisce specifica rilevanza al "punto di vista" dei lavoratori, fornendo rilievo e visibilità ai loro interessi collettivi in una fase che precede l'eventuale contrattazione. L'impiego di tali congegni fa sì che la manifestazione e l'acquisizione del "punto di vista" dei lavoratori entri a far parte del processo decisionale delle imprese, concorrendo alla formazione

gruppi o componenti della società vulnerabili, minoritari o con limitato accesso alla rappresentanza.

Più di quarant'anni fa Mario Nigro concludeva il suo saggio sul tema del coinvolgimento della società civile nei processi decisionali democratici affermando che «nello specchio della partecipazione si riflettono fedelmente i vizi e le virtù, le speranze e le delusioni di questa nostra società» [18]. L'intento del presente capitolo è quello di indagare l'incidenza e la funzione degli strumenti partecipativi nella società attuale, in particolare, nel contesto del governo europeo dei dati. In questo quadro di riferimento si rilevano molteplici menzioni alla partecipazione nelle configurazioni appena richiamate, proprio in relazione ai temi dei capitoli precedenti. In particolare, la partecipazione emerge nel disegno istituzionale (paragrafo 1.1); con riguardo al ruolo del pubblico interesse (paragrafo 1.2); e a proposito dell'altruismo dei dati (paragrafo 1.3). Dopo aver analizzato la partecipazione in rapporto a questi tre aspetti del governo europeo dei dati, occorrerà comprendere come tali forme di partecipazione possano essere effettivamente realizzate (paragrafo 1.4).

1.1. *Il supporto istituzionale*

La partecipazione, in particolare nelle sue configurazioni di coinvolgimento nel processo decisionale democratico e di inclusione sociale, emerge in maniera evidente nel *corpus* di iniziative e fonti istituzionali dell'Unione europea in materia di dati.

Si consideri, *in primis*, la Strategia europea del 2020 [19], dove, in relazione all'alfabetizzazione in materia di dati e in rapporto alle tecnologie digitali, sono denunciati svariati «vuoti di partecipazione» di determinate categorie della forza lavoro [20]. In tale contesto, lo sviluppo di strumenti partecipativi è inteso in termini di inclusione sociale. Nell'*AI continent action plan* [21], la

di decisioni destinate ad incidere sull'organizzazione dell'impresa e, dunque, anche sulle condizioni di lavoro».

[18] M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione,* cit., 236.

[19] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066.

[20] COM/2020/66 final, 12.

[21] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the

partecipazione è a sua volta menzionata con un riferimento generale alla promozione di un maggiore coinvolgimento dei portatori di interesse nello sviluppo della rete europea dei supercomputer e del calcolo ad alte prestazioni [22]. Qui emerge l'intento istituzionale di rendere partecipi gli *stakeholders* operanti nel settore, a beneficio del mercato unico digitale europeo. Similmente, nella recente Comunicazione "*The single market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong*" [23], la Commissione europea esprime la volontà di rendere il quadro normativo europeo per il mercato unico digitale più armonizzato proprio attraverso la partecipazione dei vari portatori di interessi nella definizione degli standard [24].

Il quadro legislativo dell'Unione in materia di dati [25], poi, appronta configurazioni anche più strutturate della partecipazione. Si pensi al *Digital services act* (DSA) [26]. Tale Regolamento prevede formalmente il coinvolgimento di vari attori pubblici e privati. La loro partecipazione è contemplata, per

---

European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, COM/2025/165 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:165:FIN. Sul punto si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 6.

[22] COM/2025/165 final, 2. Similmente, in Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Stato del decennio digitale 2024*, COM/2024/260 final, annex 3, part 2/4, 43, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52024DC0260, con specifico riferimento all'Italia, in tema di alfabetizzazione e competenze digitali, viene sottolineata la necessità di «adottare misure specifiche per aumentare la partecipazione delle donne all'istruzione».

[23] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong*, COM/2025/500 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0500.

[24] «The Commission will seek to make the EU framework for harmonised standards futureproof by reviewing the Standardisation Regulation. This will enhance the speed and flexibility of the standardisation process, ensure a stakeholder driven process with balanced stakeholder participation, in particular for startups, SMEs, civil society and academia, improve access to standards and reinforce the EU's role as the global standard-setter», COM/2025/500 final, 7.

[25] Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 4 e figura 1.1.

[26] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.

esempio, nella definizione dei codici di condotta ai sensi dell'articolo 42(2) DSA [27]. In aggiunta, è promossa la partecipazione di «fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi» nello sviluppo dei cd. protocolli di crisi [28] nel caso, per esempio, di condivisione di contenuti illegali o forme di disinformazione in contesti emergenziali in cui sorga la necessità di diffondere rapidamente informazioni affidabili [29].

1.2. *Tra mezzi e fini*

La partecipazione dei vari portatori di interessi nel processo decisionale non può né deve essere fine a se stessa. La natura strumentale della partecipazione emerge con evidenza in relazione al perseguimento dell'interesse pubblico. In questo contesto, i meccanismi partecipativi sono ritenuti prodromici, se non imprescindibili, per il soddisfacimento dell'interesse della collettività. Come visto in precedenza [30], secondo la concezione civica dell'interesse pubblico, esso riguarda ciò che tutti condividono in quanto membri del pubblico, non nel loro *status* di individui privati, dove ricoprono ruoli

[27] L'articolo 42(2) DSA prevede che «[Q]ualora emerga un rischio sistemico significativo [...] che interessa diverse piattaforme online di dimensioni molto grandi o diversi motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, la Commissione può invitare i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi interessati o i fornitori di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi interessati e altri fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi [...] nonché le pertinenti autorità competenti, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate, a partecipare all'elaborazione dei codici di condotta, anche stabilendo impegni ad adottare misure specifiche di attenuazione dei rischi nonché un quadro di comunicazione periodica sulle misure adottate e sui relativi risultati».

[28] In relazione ai protocolli di crisi, l'articolo 48(2) DSA stabilisce che «[L]a Commissione incoraggia e facilita i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi e, ove opportuno, i fornitori di altre piattaforme online o di altri motori di ricerca online a partecipare all'elaborazione, alla sperimentazione e all'applicazione di tali protocolli di crisi». Sulla dimensione partecipativa del DSA, cfr. M. HUSOVEC, *Rising above liability: The Digital Services Act as a blueprint for the second generation of global internet rules*, in *Berkeley Tech. LJ* 38, 2023, 104, dove in relazione al DSA, è affermato che «its approach is sweepingly horizontal. The DSA requires some level participation from both state and non-state institutions for its system of checks and balances to work, and some of its solutions can be "too European"».

[29] Considerando 108 DSA.

[30] Sulle varie concezioni di interesse pubblico in rapporto al governo europeo dei dati, cfr., *supra*, capitolo II, paragrafo 2 e paragrafo 5.2.

contingenti. Da questa prospettiva, la partecipazione assume un ruolo centrale come mezzo attraverso il quale raggiungere l'interesse pubblico.

A questo proposito è stato discusso poco sopra [31] come vi sia una dimensione del concetto di interesse pubblico che attiene specificamente alla partecipazione della società civile e alla gestione dei dati e del digitale *bottom-up*, come pratica condivisa da parte dei cittadini. Iniziative come quella dell'associazione *European digital rights* (EDRI), dal titolo "*Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*" [32] mira proprio a valorizzare il ruolo della partecipazione della società nella definizione delle politiche digitali [33].

Anche al di fuori dell'Unione europea vi sono molteplici contesti in cui si sviluppano, dal basso, pratiche condivise nella gestione dei dati tese al soddisfacimento dell'interesse pubblico, che mirano a favorire la partecipazione e l'inclusività sociale. Si pensi al *Centre for data and knowledge integration for health's* (CIDACS) che opera in Salvador, Bahia, dal 2016 [34]. Tale ente è principalmente dedicato alla conduzione di attività di ricerca nel campo della salute pubblica a partire dall'elaborazione di una grande mole di dati che derivano dal settore pubblico e dalle banche dati della Pubblica amministrazione [35]. CIDACS ha sviluppato un «modello di *governance* dei

---

[31] Sul punto si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 5.2.

[32] European digital rights (EDRI), *Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*, 26 Novembre 2024, https://edri.org/our-work/centering-public-interest-in-eu-technology-policies-and-practices-a-civil-society-call-to-the-new-european-leadership/.

[33] Si legge specificamente che l'intento è quello di una «increased transparency and participation of civil society in policy-making. We put forward our collective vision for EU technology policy that serves the public interest», richiedendo una «people-centric policy-making, for meaningful civil society participation, and for accountability to and consultation of communities who bear the brunt of technological harm within and outside the EU», European digital rights (EDRI), *Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*, cit.

[34] *Centre for Data and Knowledge Integration for Health's* (CIDACS), https://cidacs.bahia.fiocruz.br/sobre/quem-somos/.

[35] CIDACS dispone di una considerevole mole di dati: «a Coorte de 100 Milhões Brasileiros, que vincula dados de programas sociais com outras bases de saúde para avaliações do impacto das políticas sociais sobre mortalidade infantil, suicídios, doenças cardiovasculares, doenças infecciosas, Atenção Primária à Saúde, segregação espacial, privação material, entre outros desfechos associados aos determinantes sociais em saúde», cfr. *Centre for Data and Knowledge Integration for Health's* (CIDACS), https://cidacs.bahia.fiocruz.br/sobre/quem-somos/.

dati che prevede la partecipazione, la consultazione e il dialogo con gli *stakeholders* dei dati» per garantire la trasparenza, promuovere l'inclusività e rafforzare la fiducia pubblica [36]. L'intento di favorire la più ampia partecipazione sociale nel quadro della gestione dei dati di CIDACS è specificamente teso ad evitare che si delineino lacune informative che rischino di condurre alla sottorappresentazione di specifiche categorie sociali, ostacolando lo sviluppo di politiche tese ad affrontare le diseguaglianze [37].

1.3. *La partecipazione disinteressata*

La partecipazione è strettamente connessa anche all'altruismo dei dati, come disciplinato dal legislatore europeo nel *Data governance act* (DGA) [38]. L'altruismo è definito come «la disposizione a interessarsi degli altri e al loro bene» e altruista è quel soggetto che «*disinteressatamente* pone il bene altrui come fine delle proprie azioni» [39]. L'altruismo *dei dati*, dunque, può essere inteso come una forma di partecipazione disinteressata all'interesse generale, che è identificato come condizione del riutilizzo dei dati ai sensi dell'articolo 2(16) DGA [40].

Uno studio del *Joint research centre* (JRC) della Commissione europea

---

[36] B. DE ARAUJO ALMEIDA, R.P. CARREIRO, M.L. DE SOUZA, M.L. BARRETO, *CIDACS' efforts towards an inclusive and dialogic data governance in Brazil: a focused literature review*, in *International Journal of Population Data Science* 9.1, 2024, 1 [trad. mia]. È spiegato che «CIDACS recognises the importance of adopting an updated data governance model that incorporates societal components, such as social values and stakeholders interests to enhance public trust and foster cooperation», 3.

[37] «For instance, absent or poor quality data on race and ethnicity collected by national health surveys and vital statistics registries hampers the documentation and monitoring of inequities among Afro-descendent and indigenous populations throughout many Latin American countries, hindering the development and implementation of proposals and policies to address these inequities», in B. DE ARAUJO ALMEIDA, R.P. CARREIRO, M.L. DE SOUZA, M.L. BARRETO, *CIDACS' efforts towards an inclusive and dialogic data governance in Brazil: a focused literature review*, cit., 4.

[38] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

[39] C. CASTELFRANCHI, *Altruismo*, in *Enciclopedia Treccani delle scienze sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, https://www.treccani.it/enciclopedia/altruismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/, [enfasi mia]. Questo non esclude, tuttavia, che vi possano essere delle ricompense indirette dall'azione altruistica. Sul punto, cfr., T. NAGEL, *The possibility of altruism*, OUP, Oxford, 1975, 79-80.

[40] Si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 2.2.

identifica esplicitamente il ricorso a metodi partecipativi e ad approcci propri della democrazia deliberativa come uno strumento efficace per evitare l'adozione di definizioni «tautologiche e vuote» di interesse generale [41], quale condizione di validità alla base del meccanismo di questa forma di condivisione altruistica dei dati. Più in generale, è lecito ammettere che la stessa costruzione del meccanismo di altruismo dei dati da parte delle istituzioni europee sia tesa a favorire la partecipazione della società (siano esse persone fisiche o giuridiche) attraverso la condivisione volontaria di dati. L'istituzionalizzazione del meccanismo è stata specificamente pensata per assicurare la fiducia nei confronti dell'intermediario, vale a dire l'organizzazione per l'altruismo dei dati, affinché si garantisca un riuso a beneficio dell'interesse generale [42].

1.4. *Teoria e pratica*

I paragrafi precedenti hanno illustrato il profondo intreccio tra l'approccio europeo al governo dei dati e la partecipazione. Alla luce di tali molteplici riferimenti al potenziale degli strumenti partecipativi nel governo e nella gestione dei dati, occorre indagare quali forme di coinvolgimento possano essere effettivamente poste in essere (o sia auspicabile che lo siano). Se, alla luce dell'insegnamento kantiano, «fra la teoria e la pratica» è richiesto «ancora un termine intermedio di connessione e di transizione dall'una all'altra» [43], occorre allora valutare in che misura le tradizionali forme di partecipazione siano adeguate alle specificità del settore in esame o richiedano di essere rielaborate criticamente.

---

[41] M. PONTI *et al.*, *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, 66, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139026 [trad. mia]. L'esempio portato è quello del governo scozzese. Viene infatti segnalato che «[A] noteworthy attempt in this direction is the example of the Scottish government, which in 2022 gathered the public opinion to co-design a series of principles for unlocking the value of Scotland's public sector data for the public benefit». Cfr. Scottish government, *Unlocking the value of public sector data for public benefit*, 2022-2023, https://www.gov.scot/groups/unlocking-the-value-of-public-sector-data-for-public-benefit/.

[42] Sul meccanismo di altruismo dei dati e sul suo funzionamento cfr., *supra*, capitolo III.

[43] I. KANT, *Sul detto comune: «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, in M.C. PIEVATOLO (a cura di), *Sette scritti politici liberi*, Firenze University Press, Firenze, 2011, 93.

A tal fine, l'analisi procede identificando le sfide aperte nel rapporto tra dati, strumenti partecipativi e democrazia (paragrafo 2). Tra i molteplici approcci identificati in dottrina, l'attenzione è rivolta a due modelli (paragrafo 3): il primo guarda agli strumenti partecipativi per affrontare le sfide della democrazia contemporanea (il modello dell'*open democracy,* paragrafo 3.1); il secondo mette in rapporto la partecipazione alla gestione dei dati e all'impatto del digitale nell'attuale contesto democratico (il modello della *linked democracy*, paragrafo 3.2).

Dal confronto di questi due modelli emergono alcuni punti di contatto che conducono l'analisi dal piano del governo a quello della *governance* (paragrafo 4). L'attenzione è rivolta sia a un prerequisito essenziale della *governance*, vale a dire l'alfabetizzazione digitale (paragrafo 4.1), sia alle modalità di attuazione rappresentate dai meccanismi di coordinamento (paragrafo 4.2). Riprendendo il quadro teorico messo a punto nel primo capitolo del presente volume, si tratta di chiarire come il tradizionale ambito istituzionale del governo, volto a individuare i fini dell'ordinamento, vada integrato con la fitta rete di attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione delle politiche, delle procedure e degli standard relativi a sviluppo, impiego e organizzazione dei dati.

2. *Le sfide della partecipazione*

Il potenziale dei meccanismi di partecipazione come mezzo per rafforzare la rappresentazione democratica, l'inclusività e la collaborazione in materia di digitale è riconosciuto da tempo [44]. Il coinvolgimento della

[44] Si pensi al Libro bianco sulla governance europea del 2001, dove si afferma la partecipazione quale principio della «buona governance», sostenendo che la «qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione», cfr. Commissione europea, *La governance Europea – Un libro bianco*, COM/2001/0428 def., 2001, 7, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52001DC0428. L'intento di potenziare il coinvolgimento della società civile è stato ribadito anche più recentemente, si veda: Raccomandazione della Commissione, *sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche*, 12 dicembre 2023,

società civile nel processo decisionale democratico ha, in potenza, la capacità di rafforzare il patto fiduciario tra cittadini e istituzioni [45], irrobustendo l'accettazione sociale del quadro normativo. Tuttavia, la progettazione di iniziative partecipate e lo sviluppo di meccanismi di coinvolgimento della società civile nel processo decisionale non sempre conducono ai risultati sperati [46].

Vi sono molteplici barriere che rendono problematica la partecipazione della società civile e dei portatori di interessi nel contesto delle politiche europee in materia di dati. Le principali sfide, descritte di seguito, sono relative (i) all'efficacia di tali meccanismi; (ii) alla tipologia di coinvolgimento che la partecipazione veicola; e (iii) ai processi e ai canali che operativamente rendono possibile il concreto coinvolgimento.

In primo luogo, un aspetto problematico è connesso all'efficacia dei meccanismi di partecipazione. Il tema non è nuovo [47]. Caratterizza, anzi, da tempo,

---

C(2023) 8627 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=intcom:C(2023) 8627. In particolare, in relazione al digitale, è stata sottolineata la necessità di «migliorare gli esercizi partecipativi e deliberativi nello spazio pubblico digitale», 13.

[45] «A vibrant democratic civil society is only believed to prosper if based on high levels of social trust accompanied by support for democracy and political involvement of its citizenry. Mutual social trust among citizens is assumed to establish strong community bonds, to positively affect the functioning of societal institutions, to generate a healthy social and cultural climate, to build social capital, and to generate tangible economic and governing revenues», in P. DEKKER, P. ESTER, H. VINKEN, *Civil society, social trust and democratic involvement*, in W. ARTS, J. HAGENAARS, L. HALMAN (a cura di), *The cultural diversity of European unity*, Brill, Leiden, 2003, 218.

[46] Accanto ai molteplici vantaggi della partecipazione, non sono pochi gli studi sulla limitata fattibilità o sul ridotto impatto dei meccanismi partecipativi. Si vedano, tra i molti, V. LIMA, *The limits of participatory democracy and the inclusion of social movements in local government*, in *Social Movement Studies* 18.6, 2019, 667-681; P. PARVIN, *Democracy without participation: A new politics for a disengaged era*, in *Res Publica* 24, 2018, 31-52.

[47] Dal punto di vista giuridico, sull'efficacia dei meccanismi partecipativi e le connesse problematiche, cfr. M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione,* cit. A partire dalla dicotomia tra stato e società («La partecipazione congiunge, coordina stato e società, ma per ciò stesso li distacca, o ne presuppone lo stacco e la diversità», 230), viene sostenuto che «il difficile sta nello spiegare la partecipazione tanto da potersene pienamente godere le benefiche conseguenze, senza attingere il limite di rottura di quel sistema "dualistico" (distinzione di stato e società) che la stessa partecipazione presuppone ed entro il quale solo può utilmente operare». È questo lo scenario entro il quale veniva «messa in evidenza la responsabilità del giurista, al quale [...] viene addossato – più o meno esplicitamente – l'impossibile compito di trovare le forme organizzative adatte a realizzare o, almeno, a tentare di accogliere nello stato quanta più società è possibile e di non alterarne

il dibattito relativo alla *governance* di Internet [48], all'intento di «democratizzare i dati» [49] e al potenziale dei meccanismi di coinvolgimento dei portatori di interessi nel governo delle tecnologie emergenti. Come è stato sottolineato in dottrina, «le decisioni politiche, formate attraverso la partecipazione attiva al dibattito politico, richiedono *interlocutori reali* (piuttosto che semplici *stakeholders*), cioè attori politici in grado di perseguire e combinare la riduzione delle asimmetrie informative con la riduzione dei divari di potere» [50]. Un attore, dunque, diviene un interlocutore reale, cioè è concretamente in grado di partecipare alla formazione del discorso politico [51], quando è posto nella condizione di coniugare la riduzione delle asimmetrie informative [52], da un lato, con la diminuzione dei divari di potere [53], dall'altro. Considerando queste due condizioni come necessarie, è lecito ritenere che, nella maggior parte dei casi,

---

irrimediabilmente le caratteristiche fondamentali del modello che noi chiamiamo stato. Il nodo politico si manifesta così anche come nodo tecnico ed emergono i difficili problemi della possibilità (e limiti) della organizzazione, della identificazione dei "soggetti" di partecipazione, dei "luoghi" di emersione delle realtà sociali, della natura degli interessi coinvolti e così via», 231.

[48] Sul punto, cfr. J. HOFMANN, *The multistakeholder concept as narrative: A discourse analytical approach*, cit., 260-261, «The term "multistakeholder" entered the Internet governance landscape in 2005 during WSIS [*World Summit on the Information Society*], which found that existing governance mechanisms did not provide the conditions for a meaningful participation of all stakeholder groups. The multistakeholder concept gained support for offering a middle ground between the contested alternatives of private versus public regulation of the Internet, which had paralyzed large parts of the WSIS negotiations».

[49] L. FLORIDI, *Governance and the policies of information. Proposal for a CEPE 2013*, University of Lisbon, Lisbon, 2013, 1, citato in M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 11.

[50] M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 25 [enfasi e trad. mia].

[51] M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 16.

[52] Con l'espressione asimmetria informativa in M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 16, si fa riferimento al caso in cui «in the relationship between two (or more) parties, one holds more (relevant) information than the other. Such party enjoys an informationally privileged situation that may – or not – be turned in a concrete advantage over the other party».

[53] Il divario di potere o «power differential» si delinea «when, in the relationship between two (or more) parties, one party has greater powers than the other. This situation of advantage may – or not – depend on previous information asymmetries», cfr. M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 16.

il coinvolgimento dei molteplici portatori di interessi e dei vari attori sociali non configuri una vera e propria partecipazione [54].

In secondo luogo, occorre rivolgere l'attenzione alla tipologia di coinvolgimento. Questo ha a che fare con la definizione dei soggetti che sono chiamati a partecipare nonché con le motivazioni alla base del loro coinvolgimento [55]. Occorre interrogarsi su chi siano gli attori a cui si fa generalmente riferimento quando si parla di partecipazione. Si considerino, per esempio, i riferimenti ai meccanismi partecipativi menzionati dalle istituzioni europee nella Strategia del 2020 e nell'*AI continent action plan* [56]. Limitandosi a evocare la partecipazione in termini generici risulta incerto chi sia effettivamente chiamato a rappresentare gli interessi in gioco, secondo la prospettiva istituzionale. Attori privati, associazioni o organizzazioni non governative, enti di ricerca o soggetti istituzionali possono sviluppare varie forme di partecipazione sebbene la loro rappresentatività possa essere più o meno manifesta e legittima. Si pensi, per esempio, alla tutela dell'ambiente oppure alla protezione di determinate categorie sottorappresentate. In questi casi è lecito interrogarsi su chi sia legittimamente portatore dei rispettivi interessi. Tale ambiguità, peraltro, rischia di rafforzare i divari di potere o le diseguaglianze, ostacolando anziché favorendo l'inclusione sociale. I meccanismi partecipativi, infatti, rischiano di essere distorti conducendo ad uno squilibrio tra la rappresentazione degli interessi economici, più facilmente identificati e più strutturati, rispetto all'interesse pubblico o agli interessi dei soggetti sottorappresentati o tradizionalmente esclusi dalla dinamica decisionale. Questo

---

[54] Su questo punto, in B. CARBALLA-SMICHOWSKI, N. DUCH-BROWN, B. MARTENS, *To pool or to pull back? An economic analysis of health data pooling*, JRC Digital Economy Working, Seville, 2021, 48 l'analisi teorica del rapporto tra asimmetrie informative e divari di potere viene calata nel caso pratico della costruzione di *pool* di dati sanitari, dove viene sottolineato che il successo dell'iniziativa dipende anche dalla costruzione di «mechanisms leading to agents feeling they are *real interlocutors* able to shape the system rather than passive stakeholders» [enfasi mia].

[55] Si consideri che «la teoria democratica tradizionale fa discendere l'estensione della platea dei partecipanti e l'ampliamento del suffragio innanzitutto da alcuni principi etico politici, di libertà ed eguaglianza *in primis*, e solo in via indiretta e subordinata associa (può associare) all'allargamento della partecipazione ragioni di natura epistemica, quali la superiorità del gruppo più ampio di assumere scelte migliori di quelle del gruppo ristretto», in L. CORSO, *Intelligenza collettiva, intelligenza artificiale e principio democratico*, in R. GIORDANO *et al.* (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione e giustizia*, Giuffrè, Milano, 2022, 451.

[56] Si veda, *supra*, capitolo IV, paragrafo 1.

risultato è connesso al fenomeno che Julie Cohen ha definito in termini di «multistakeholderismo estremo»[57]. Con quest'espressione si fa riferimento ad una versione distorta della partecipazione ai processi decisionali democratici, esercitata dagli attori o dalle coalizioni di attori che dispongono di risorse sufficienti per monitorare i processi di *governance* che si svolgono contemporaneamente in più parti del mondo, contando su connessioni, strutture e risorse economiche che permettono loro di incidere in maniera effettiva sul processo decisionale[58]. La distorsione deriva dal fatto che tale forma di partecipazione premia la maggiore incisività[59] di attori che detengono gli strumenti e i mezzi per poter operare come interlocutori reali[60], tendendo ad escludere o a prevalere sulle istanze della società civile o dei soggetti sottorappresentati che non possono contare sulle medesime risorse o su una configurazione più strutturata[61].

In terzo luogo, un ulteriore fattore problematico riguarda la forma della partecipazione ed è relativo alla concreta operatività e ai canali attraverso i quali coinvolgere i vari portatori di interessi. Senza una seria riflessione sulle

---

[57] J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, OUP, Oxford, 2019, 228.

[58] J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 229.

[59] «Entities that are both vertically integrated and operationally nimble – in general, large transnational corporations and their trade associations – have the easiest time surmounting the threshold requirements for policy influence. The affordances of networked media and communication infrastructures offset geographical limits to some extent but also favor those best positioned to make use of them to coordinate interventions across multiple, far-flung sites», J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 231.

[60] «Both in theory and in practice, multistakeholder processes can involve a wide variety of actors. Multistakeholderist narratives, however, typically express neoliberal ideologies about governance as an arena for regulatory entrepreneurship by affected interest groups», J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 230.

[61] «Even as civil society organizations have discovered regime shifting, however, corporate actors and business NGOs such as the International Chamber of Commerce and the International Trademark Owners Association have followed suit, mobilizing the comparatively greater resources of their memberships to shift policymaking efforts into more congenial arenas. Where processes for NGO consultation are more formalized, as in the case of UN-sponsored standard-making initiatives, well-resourced business NGOs have rapidly mastered the diplomatic and bureaucratic skills required to make their voices heard loudly», J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 231.

modalità e procedure attraverso le quali prende forma la partecipazione, il rischio è quello di costruire approcci partecipativi formali e solo apparenti, che alimentano le retoriche dell'apertura senza però condurre ad un'effettiva modifica né delle asimmetrie informazionali né delle asimmetrie di potere alla base [62]. Così facendo, la partecipazione rischia di diventare un guscio vuoto, priva di valore sostanziale e senza alcuna possibilità di influire sul processo decisionale democratico, ledendo anziché rafforzare il rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni. Uno dei canali più consolidati di coinvolgimento della società civile e dei vari portatori di interesse sono le consultazioni pubbliche che operano *ex ante*, rispetto all'adozione di una normativa. Tuttavia, anche in relazione a tali strumenti, alle volte, risulta difficile valutarne l'efficacia [63]. Di frequente, soprattutto quando vi è il coinvolgimento di complesse tecnologie digitali, queste forme di partecipazione più strutturate e affermate tendono a non condurre ai risultati sperati o attesi [64].

Nella pluralità di approcci teorici e prospettive interpretative relative al rapporto tra dati, democrazia e partecipazione, il prossimo paragrafo rivolge l'attenzione a due modelli che guardano all'interazione tra strumenti partecipativi e sfide connesse alla gestione dei dati e all'impatto del digitale. L'intento è duplice. Da un lato, approfondire le sfide e i vicoli ciechi presentati in questo paragrafo; dall'altro, condurre l'analisi dal piano del governo a quello della *governance* dei dati.

3. *Democrazia, partecipazione, dati: due modelli a confronto*

Il dibattito teorico in merito alla partecipazione dei cittadini nel processo democratico trovò una rinnovata attenzione nel primo decennio del

---

[62] Sull'asimmetrica distribuzione di dati e di potere, cfr. M. DURANTE, *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società, sapere*, Meltemi, Milano, 2019, 279-321.

[63] Sullo strumento delle consultazioni pubbliche cfr. B. KOHLER-KOCH, *Civil society participation*, in B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT (a cura di), *De-mystification of participatory democracy. EU-Governance and civil society*, OUP, Oxford, 2013, 179, «In the terms of substantive contributions, the increasing use of online consultations has created not only new conditions but also a dilemma [...]. Ease of access and handling comes at price of reduced quality of input. Multi-choice questionnaires make it easier to express a position and, consequently, a higher number of respondents participate».

[64] A. BUNEA, R. WÜEST, S. LIPCEAN, *Mapping the policy space of public consultations: evidence from the European Union*, in *Journal of European Public Policy* 32.3, 2025, 755-783.

Duemila [65]. Con una maggiore diffusione di Internet e delle tecnologie digitali emersero nuovi strumenti con il potenziale di ampliare l'accesso alla deliberazione e alla partecipazione [66]. Si pensi al Web 2.0, caratterizzato dalla generazione dei contenuti da parte degli utenti e, pertanto, definito "partecipativo", che indusse Yochai Benkler a sostenere l'«emergere della sfera pubblica in rete» [67]. Il ricorso a piattaforme civiche, forme di consultazione online e forum partecipativi apparve un metodo efficace per avvicinare i cittadini ai decisori, favorire il dialogo e rafforzare il rapporto fiduciario.

---

[65] «Within the realm of participatory democracy, the idea of increasing participation by lowering transaction costs has attracted considerable attention in the most recent stage of the debate. This basic intention has shaped a range of specific proposals related to the concept of electronic democracy, which promotes the use of the Internet in order to increase opportunities for political participation [...]. The reduction of information costs through the spread of political information via the World Wide Web (WWW) is in this context an important, but not necessarily the most consequential, development in an increasingly networked society. Demands for utilization of the Internet as a means of reducing negotiation and coordination costs may be of greater significance from a democratic theory perspective», T. ZITTEL, *Participatory democracy and political participation*, in T. ZITTEL, D. FUCHS (a cura di), *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, Routledge, London-New York, 2006, 22.

[66] Cfr. B.S. NOVECK, *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington, 2009, XIII, dove si sosteneva che «[W]ith new technology, government could articulate a problem and then work with the public to coordinate a solution among and across government institutions and with nonprofit organizations, business, and individuals». Le analisi connesse al potenziale delle nuove tecnologie per rafforzare la partecipazione in democrazia sono state molteplici: «Demands for elections on the Internet and the concept of online-consultation have attracted the most attention in public as well as academic debates. Remote elections on the Internet would allow voters to cast their vote from home at any given moment during a fixed period of time. This opportunity cuts the amount of time needed to travel to a poll station in order to cast a vote in public. Online-consultations organize an electronic debate on policy issues between political representatives and citizens. They greatly decrease the resources that are customarily needed to get into contact with elected officials and to voice one's opinion», in T. ZITTEL, *Participatory democracy and political participation*, cit., 22.

[67] Y. BENKLER, *La ricchezza della rete. La produzione sociale trasforma il mercato e aumenta le libertà*, Università Bocconi Editore, Milano, 2007, 269. In merito all'«effetto democratizzante di Internet», 340, Yochai Benkler aveva sostenuto che i «cittadini ideali non sono più obbligati a limitarsi al ruolo di meri lettori, spettatori, ascoltatori. Ora possono partecipare attivamente alla conversazione. […] La Rete permette a tutti i cittadini di cambiare la relazione con la sfera pubblica: possono diventarne i creatori e i protagonisti, senza doversi limitare a essere solo consumatori e spettatori passivi. È in questo senso che Internet favorisce la democrazia», 341-342.

In linea con tale andamento, in questo periodo, vennero approvate le prime normative in materia di *open data* e apertura del patrimonio informativo pubblico [68]. L'idea alla base è la medesima: limitare la distanza tra cittadini e istituzioni, avere modo di ampliare l'accesso alla dinamica istituzionale e generare circoli virtuosi di riutilizzo dei dati e delle informazioni pubbliche. Per quanto queste iniziative solo in parte abbiano condotto ai risultati sperati [69], nel tempo si sono susseguite una serie di ulteriori ondate d'interesse nei confronti dell'apertura e della partecipazione. In particolare, negli ultimi anni, si segnalano due nuove primavere degli *open data*: intorno al 2020 in relazione alla valorizzazione del potenziale dei dati per l'era digitale [70] e, più ancora recentemente, come fattore per lo sviluppo dei sistemi di intelligenza artificiale di tipo generativo [71]. Parallelamente, accanto a queste ondate di rinnovato interesse e centralità per gli *open data*, è emersa una

[68] Sul punto si veda, *infra*, capitolo V, paragrafo 2.2. «In the First Wave, FOI [*freedom of information*] laws sought to open government data based on a doctrine of Need to Know. The government had a responsibility to respond to citizen requests for data related to particular projects or topic areas», S.G. VERHULST *et al.*, *The emergence of a third wave of open data. How to accelerate the re-use of data for public interest purposes while ensuring data rights and community flourishing*, Open data policy lab report, 2020, 9.

[69] Per un'analisi critica su «today's digital power concentration, which need to be seen in cumulation and which, seen together, are both a threat to democracy and to functioning markets», cfr. P. NEMITZ, *Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 376.2133, 2018, 1-14; ma anche J.S. DRYZEK *et al.*, *The crisis of democracy and the science of deliberation*, in *Science* 363.6432, 2019, 1144-1146. Sul successo delle iniziative di *open data*, si vedano, invece, F. WELLE DONKER, B. VAN LOENEN, *How to assess the success of the open data ecosystem?*, in *International journal of digital earth* 10.3, 2017, 284-306; A. ZUIDERWIJK, M. DE REUVER, *Why open government data initiatives fail to achieve their objectives: Categorizing and prioritizing barriers through a global survey*, in *Transforming government: people, process and policy* 15.4, 2021, 377-395.

[70] Sul ruolo dei dati per «unleash the public good potential of the digital era», si veda S.G. VERHULST *et al.*, *The emergence of a third wave of open data. How to accelerate the re-use of data for public interest purposes while ensuring data rights and community flourishing*, cit., 5.

[71] «Data serves as the foundational backbone for generative AI models. Building and training generative AI models is a data-intensive exercise, and the specific data requirements for training, such as the quality, scale and the variety of the data for instance, often vary depending on the objectives and use cases of the model in question. […] Using open data to enhance existing efforts could not only help address these challenges, but also has the potential to democratize access to open data at the same time», in H. CHAFETZ, S. SAXENA, S.G. VERHULST, *A fourth wave of open data? Exploring the spectrum of scenarios for open data and Generative AI*, in *ArXiv preprint arXiv:2405.04333*, 2024, 16-17, 18.

ripresa dell'attenzione nei confronti del potenziale degli strumenti partecipativi come mezzo per coinvolgere la società civile nelle complesse decisioni istituzionali aventi ad oggetto il digitale, caratterizzate da implicazioni normative, economiche, etiche e sociali.

Ciò nonostante, come indagato nel paragrafo precedente, i nodi problematici che caratterizzano il tradizionale dibattito in merito alla dinamica partecipativa permangono. Tra le varie configurazioni teoriche che hanno affrontato i problemi della partecipazione, ve ne sono due particolarmente rappresentative dell'intreccio tra processo democratico, apertura e dati, a cui sono dedicati i successivi paragrafi: il modello dell'*open democracy* e quello della *linked democracy*.

3.1. *Apertura e democrazia*

Nel 2020 Hélène Landemore pubblica il volume *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century* [72], in cui teorizza un nuovo approccio teso all'apertura per affrontare i limiti delle democrazie contemporanee, sulla base delle esperienze di coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale politico in Francia [73] e Islanda [74].

Il modello dell'*open democracy* si colloca in un punto di intersezione tra una forma di democrazia partecipativa e una deliberativa, con l'intento di

---

[72] H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2020.

[73] Il riferimento va al caso della *Convention Citoyenne pour le Climat*, assemblea cittadina su iniziativa presidenziale, sviluppatasi tra il 2019 e il 2020: «La Convention Citoyenne pour le Climat, expérience démocratique inédite en France, a pour vocation de donner la parole aux citoyens et citoyennes pour accélérer la lutte contre le changement climatique. Elle a pour mandat de définir une série de mesures permettant d'atteindre une baisse d'au moins 40 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (par rapport à 1990) dans un esprit de justice sociale. Décidée par le Président de la République, elle réunit cent cinquante personnes, toutes tirées au sort; elle illustre la diversité de la société française», si veda https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr.

[74] È il caso della proposta di riforma costituzionale islandese, sviluppata tra il 2010 e il 2013, che ha previsto un grande coinvolgimento della società, pur tuttavia rimanendo inattuata. «Despite significant flaws, the Icelandic process was characterized by a great degree of openness. Openness to the participation of the public at large was essential to the extent that the movement for a revision of the constitution was born from popular mobilization», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 178.

favorire forme di coinvolgimento più sostanziale dei cittadini nel processo decisionale.

Tale concezione muove da due premesse: da un lato, le attuali sfide del modello di democrazia rappresentativa; dall'altro, l'inefficacia del modello di democrazia diretta. In primo luogo, infatti, viene posto l'accento sulle attuali problematiche connesse alla rappresentatività, sempre più ridotta alla dimensione elettorale. In particolare, è ritenuta problematica la tendenza ad affrontare la consultazione elettorale quale unico o limitato contatto con il processo democratico, riducendola «in un'occasione per esercitare la propria voce contro il sistema, piuttosto che per il bene comune»[75], con il rischio che la rappresentanza risulti «appiattita sulla rappresentatività»[76]. D'altro canto, il modello della democrazia diretta è ritenuto limitato e poco adeguato alle sfide contemporanee nella misura in cui offre un'eccessiva semplificazione di questioni complesse, che mal si adattano ad una risposta binaria, respingendo, in aggiunta, il fondamentale fattore della rappresentanza[77].

A partire da queste premesse, vengono delineati una serie di «principi

---

[75] H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., XIV [trad. mia]. Seppur sostenendo la fondamentale rilevanza della rappresentanza, sui limiti dell'attuale dinamica elettorale, è affermato che «[E]lections introduce systematic discriminatory effects in terms of who has access to power, specifically agenda-setting power. By so doing, elections skew the type of perspectives and input that shape law-making, likely resulting in suboptimal results» e, in aggiunta, «elections entail a type of party politics that is itself not all that conducive to deliberation or its prerequisite virtues, such as open-mindedness, rather than partisanship», 26. Si consideri che tali critiche sono in parte connesse dalla profonda trasformazione digitale. Infatti, «la concezione di democrazia che più ha sofferto a seguito della rivoluzione digitale è [...] quella competitiva, perché le promesse solleticate da un mondo disintermediato dove ognuno è capace di decidere da sé hanno aumentato l'insofferenza nei confronti dell'elitismo di cui quel modello è infuso, e soprattutto per i meccanismi elettorali», in L. CORSO, *L'avvenire di un'illusione. Legislatori bot, democrazia algoritmica e fine della politica*, in *Storia pens. pol.*, 3, 2024, 385.

[76] Dando, in questo modo, «origine all'idea che la politica si possa risolvere nella ricezione ed elaborazione di single istanze, e non richieda, già a livello dei rappresentati, uno sforzo di sintesi e di visione», in L. CORSO, *L'avvenire di un'illusione. Legislatori bot, democrazia algoritmica e fine della politica*, cit., 383.

[77] «The second argument against the meaningfulness and possibility of direct democracy pertains to the nature of politics, rather than human or physical limitations per se. The claim is that representation is necessary and desirable, in and of itself, as a way to constitute interests and preferences», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 65.

istituzionali normativamente desiderabili»[78] che caratterizzano il modello della democrazia aperta. Essi sono:

a) «il principio dei diritti di partecipazione», che mira all'estensione del coinvolgimento sociale, andando al di là del momento elettorale[79];
b) il principio della deliberazione, con l'intento di porre al centro la discussione pubblica;
c) il principio maggioritario, come misura complementare alla deliberazione[80];
d) il principio della rappresentanza democratica[81];
e) il principio della trasparenza, strumentale al buon funzionamento del sistema e derogabile se necessario[82];
f) il principio dell'inclusività dinamica, relativo all'idea che le forme della partecipazione siano flessibili e capaci di includere nuovi attori, nel tempo[83];

---

[78] H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 128 [trad. mia].

[79] «The principle of participation rights thus may have a surface familiarity but is actually intended as new and radical. It should thus include more than voting rights and the right to run for office. On my proposal, participation rights thus include all imaginable rights that can clear a path from the periphery of power to its center. Participation rights, in particular, ensure access of ordinary citizens to agenda-setting power rather than just allow citizens to consent to power or protect citizens from power», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 136.

[80] «To the extent that voting is necessary to resolve disagreements where deliberation does not produce a consensus, some form of default decision rule must be in place. The most democratic one, barring any good countervailing arguments to posit voting thresholds and minority vetoes, is some version of majority rule (for which both strictly procedural and epistemic reasons can be adduced)», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 141.

[81] Nell'esaminare i limiti del modello di democrazia diretta, viene sostenuto che «direct democracy, whether face-to-face or enabled by new technologies, is not a viable solution to the problems of representative democracy because it is either feasible but normatively undesirable or, if it is defined in normatively desirable terms, entirely unfeasible», concludendo che «democracy must always be representative» e che, quindi, «the new forms of citizen participation advocated by direct democracy advocates are best conceptualized as forms of "citizen representation" [...], or, in my vocabulary, "democratic representation"», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 55.

[82] H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 143.

[83] «What does such a principle of dynamic inclusiveness mean in practice? It might mean

g) e il principio eguaglianza sostanziale, che garantisca una reale e concreta partecipazione [84].

Sebbene dalla configurazione teorica dell'*open democracy* emergano considerevoli limiti sulla concreta implementazione o sulla pratica attuazione del modello [85], l'aspetto di interesse è rappresentato dallo sviluppo di un quadro concettuale che mette a sistema gli attuali nodi problematici visti in precedenza, vale a dire l'efficacia dei meccanismi partecipativi, la tipologia del coinvolgimento e le modalità della partecipazione [86]. In questo modo si offre una riflessione sulla ricerca delle alternative possibili, che mira specificamente a favorire la partecipazione di «interlocutori reali» [87].

Tuttavia, un aspetto poco esplorato nell'analisi proposta è relativo all'impatto delle nuove tecnologie. Seppur esse siano menzionate come strumento della partecipazione [88], non ne vengono problematizzate le implicazioni nel

---

including resident aliens in many if not most of the decisions taken at the national level, since they are equally affected by national laws and policies. It could also mean including immigrants or their democratic representatives in deliberations about immigration policies in the United States or the European Union (as opposed to deliberations involving only their generally not-so-democratic representatives, i.e., the decision-makers of their respective countries)», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 214-215.

[84] «This principle captures the idea that in order for equality to be meaningful it cannot be merely formal and reduced to a set of formal "political" rights, or even "participation rights," […]. Such rights are essential but must be backed up by, among others, economic rights and opportunities in order to be substantive, that is, meaningful», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 217.

[85] Il punto è stato discusso in F. WOLKENSTEIN, *Should traditional representative institutions be abolished? A critical comment on Hélene Landemore's open democracy*, in *Res Publica* 30.1, 2024, 168, ma è altresì menzionato nel volume stesso, in H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 218-219.

[86] Si veda, *supra*, capitolo IV, paragrafo 2; il riferimento va a M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 25.

[87] M. DURANTE, *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, cit., 25 [trad. mia].

[88] Per esempio, l'impatto delle tecnologie digitali è menzionato tra le cause della crisi del modello rappresentativo (H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 31) oppure, dal punto di vista strumentale, ne viene fatto riferimento in relazione alla proposta dei cd. «open mini-publics» vale a dire «an all-purpose, randomly selected body open to the input of the larger public via citizen initiatives and rights of referral as well as a permanent online crowdsourcing and deliberative platform, and ultimately connected to a demos-wide referendum on central issues (including, ideally, via the same online

contesto democratico contemporaneo. Questo profilo è, invece, tematizzato nel modello della cd. *linked democracy*, indagato nel paragrafo successivo.

3.2. *Dati e democrazia*

Nel 2019 Marta Poblet, Pompeu Casanovas e Víctor Rodríguez-Doncel pubblicano *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications* [89], proponendo un'analisi che, combinando saperi differenti quali la filosofia, il diritto e l'informatica, indaga il rapporto tra gestione dei dati e democrazia partecipativa nell'era digitale.

Lo studio parte dai modelli di democrazia deliberativa ed epistemica: con l'analisi del primo viene messa in luce la partecipazione come strumento per supportare processi inclusivi di discussione pubblica, anche laddove mediata da tecnologie, seppur rientrando nel quadro della democrazia rappresentativa [90]; con l'esame del modello di democrazia epistemica, invece, si guarda alla capacità di giungere a decisioni collettive fondate sulla conoscenza. È alla luce dell'indagine di tali modelli che viene derivata la nozione della cd. democrazia connessa (*linked democracy*), definita come un «processo decisionale collettivo distribuito e supportato dalla tecnologia, in cui dati, informazioni e conoscenze sono collegati e condivisi dai cittadini online» [91]. La democrazia connessa si propone come un quadro di riferimento per strutturare la pluralità di pratiche di partecipazione dei vari *stakeholders* [92]. La configurazione teorica proposta parte dall'assunto

platform used for crowdsourcing and deliberation, this time used for electronic voting). The idea of the open mini-public is to empower ordinary citizens in a way that renders deliberation feasible while maximizing wider access», H. LANDEMORE, *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, cit., 218.

[89] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, Springer, Cham, 2019.

[90] Viene infatti sottolineato come l'analisi in merito alla cd. *linked democracy*, «does not render voting (or the aggregation of preferences) as meaningless but situates it as 'a phase of deliberation' in a democratic process», M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 29.

[91] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 27 [trad. mia].

[92] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 28. «We need to better understand the properties that emerge through the interaction between people, digital tools and data in order to bridge the gap

che buone decisioni, raggiunte attraverso la deliberazione, intesa in termini di riflessione e dialogo pubblico e individuale, informino (e trasformino) le preferenze e i giudizi degli elettori e quindi incidano sul processo decisionale collettivo e, di conseguenza, sul funzionamento della democrazia [93]. Nel contesto deliberativo, dunque, conoscenza, informazioni e dati assumono un ruolo rilevante: se la scelta più adatta o la *buona* decisione «è un elemento importante della democrazia e le decisioni dipendono in ultima analisi dai dati (elaborati in modo razionale o irrazionale)» [94], la loro raccolta, elaborazione e trattamento acquisisce valore nel contesto deliberativo.

Nonostante «la fiducia nella democrazia per affrontare i problemi della società stia diminuendo», le decisioni prese come parte del processo democratico hanno natura collettiva e possono divenire frutto di partecipazione attraverso le tecnologie digitali, in particolare i «dati connessi, le piattaforme e gli ecosistemi connessi, nonché attraverso una solida connettività tra le istituzioni democratiche» [95]. In questo modo si ritiene possa delinearsi l'opportunità di «migliorare il modo in cui la conoscenza circola e le decisioni collettive vengono prese» [96]. Se è vero che la conoscenza derivante dal trattamento dei dati è al momento primariamente nelle mani di attori privati [97],

---

between technology and institutions, since only the latter, if consistently linked, can propagate the knowledge required to enhance civic action and, ultimately, bring *isegoria* (the equal say of every citizen) into the democratic system», 45.

[93] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 29.

[94] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 22 [trad. mia]. In particolare è chiarito che «The Web of Data is any data available on the web in any form, such as raw data files, data exposed via API, or IoT streams. Linked data is a subset of the former set, i.e. it is an approach to publishing and sharing data on the web, following the five rules proposed by Tim Berners-Lee», 128.

[95] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 51 [trad. mia]. Vengono, tuttavia, messi in luce gli attuali limiti, sostenendo che «[A]t the moment, the organic growth of participatory tools looks more as a fragmentary, disjointed, and disconnected multiplicity of digital silos than an interdependent system of entities with different functionalities and complementary strengths», 52.

[96] *Ibid*. [trad. mia]. «*Data* plus the right algorithms equals *information*, the right information used in a decision-making process is *knowledge*–at least according to the data/information/ knowledge pyramid model», 22. Il riferimento va alla teoria dell'informazione di Luciano Floridi, cfr. L. FLORIDI, *Information. A very short introduction*, OUP, Oxford, 2010.

[97] «The power of algorithms is not usually in the hands of individuals, but of large corporations with server farms and dedicated professionals. These algorithms, as almost any other modern technology, are no longer used to control the natural world, but to control other

il modello della *linked democracy* è espressione di una ricerca delle alternative, per promuovere un approccio decentralizzato [98].

Il modello proposto non è unicamente inteso in termini teorici, come visione che incorpora gli *open data* alle teorie della democrazia partecipativa [99], ma anzi, «consiste nelle pratiche e nel comportamento reale delle persone che esercitano i loro diritti politici su base quotidiana» [100]. Proprio per questo, il modello della *linked democracy* non è «né automatico, né spontaneo» [101]. Piuttosto, per essere attuato, richiede che siano adottate apposite disposizioni o misure istituzionali («*institutional arrangements*») [102] come, ad esempio, la definizione di quali tipi di dati siano rilevanti in un particolare contesto, lo sviluppo delle procedure informatiche per elaborare e trattare tali dati, fino all'identificazione delle regole che guideranno l'intero processo [103].

Pertanto, affinché il modello di partecipazione proposta non si traduca in un'illusione [104], occorre muovere dal piano del governo dei dati a quello della *governance*, contemplando l'integrazione del tradizionale approccio

---

humans. In particular, political campaigns all over the world have allegedly been in recent years strongly influenced by intense data analytics processes powerful enough to tilt the scale», M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 22.

[98] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 78.

[99] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 87 [trad. mia].

[100] *Ibid*. [trad. mia].

[101] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 54 [trad. mia]. Si consideri, infatti, che la «teoria democratica tradizionale […] segnala che la relazione tra decisione pubblica e verità è molto più problematica di quanto l'ottimismo informatico non lasci intendere», in L. CORSO, *Intelligenza collettiva, intelligenza artificiale e principio democratico*, cit., 447.

[102] M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 54

[103] «We consider these arrangements as 'institutional' for they require: (i) multiple, repeated interactions between people, technology, and data, and (ii) guidelines, procedures and rules to coordinate behaviour, execute processes, make decisions, and manage misalignment and conflict. Institutional arrangements can be pre-existent to the design and development of digital tools or they may emerge and evolve with them», *ibid*.

[104] L. CORSO, *L'avvenire di un'illusione. Legislatori bot, democrazia algoritmica e fine della politica*, cit., 398.

sanzionatorio del diritto con le forme promozionali tipiche del *soft law*. In particolare, le disposizioni o modalità di intervento definite istituzionalmente devono necessariamente guardare a due aspetti fondamentali: l'alfabetizzazione digitale, in materia di dati e IA, quale condizione preliminare di una *governance* dei dati partecipata; e le modalità di attuazione, rappresentate dai meccanismi di coordinamento [105]. È di questi due cruciali fattori che si occupa il paragrafo successivo.

4. *Dal governo alla* governance *dei dati*

L'analisi muove dal piano del governo dei dati a quello della *governance* alla luce dell'indagine dei due modelli di democrazia aperta e connessa: da un lato, si mira alla promozione di un più ampio e sostanziale coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale democratico; e, dall'altro, si interpreta quel processo dal punto di vista tecnologico, come mezzo per favorire la conoscenza condivisa derivante dall'elaborazione dei dati. È stato visto in precedenza come il governo abbia a che fare con la definizione degli scopi determinati dalle istituzioni nell'affrontare le scelte connesse alle operazioni di raccolta, elaborazione, utilizzo e condivisione dei dati [106]. Il piano della *governance* riguarda, invece, la definizione e l'attuazione di politiche, procedure e standard per il corretto sviluppo, utilizzo e gestione dei dati in un contesto caratterizzato da plurimi livelli di intervento istituzionale, da raccordare, e da una molteplicità di attori e interessi coinvolti [107].

Come visto in precedenza [108], nell'approccio europeo al governo dei dati

---

[105] «In blended ecosystems, issues of large scale coordination and cooperation become even more complex: for example, how to coordinate a participatory online process to introduce new legislation involving tens or hundreds of thousands of participants?», M. POBLET, P. CASANOVAS, V. RODRÍGUEZ-DONCEL, *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, cit., 83-84.

[106] Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 2.

[107] Sul concetto di *governance*, cfr. U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014, 78 ss., dove si indaga il tema a partire dal dibattito sviluppatosi «presso alcune organizzazioni internazionali, come le stesse Nazioni Unite (ONU), il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale», facendo riferimento alla rete di attori istituzionali, pubblici e privati che partecipano alla dinamica.

[108] Si veda, *supra*, capitolo IV, paragrafo 1.

vi sono molteplici riferimenti alla partecipazione dei vari portatori di interessi. Tuttavia, è al piano della *governance* che occorre rivolgere l'attenzione per comprendere come darne effettiva attuazione e superarne criticità e problemi aperti [109]. È nell'interazione tra i vari attori coinvolti che si generano (o è auspicabile che si generino) quelle «pratiche e attività sociali» [110] che concorrono all'attuazione del quadro normativo e al raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Affinché questo accada e affinché tutti gli attori coinvolti possano divenire «reali interlocutori» è necessario partire da un terreno comune. Questo è il motivo per cui l'alfabetizzazione digitale diviene, in tale contesto, una condizione preliminare. Il paragrafo che segue è dedicato a tale fattore abilitante.

4.1. *Alfabetizzazione*

Il divario digitale e i connessi problemi di alfabetizzazione alle nuove tecnologie non sono certamente nuovi [111]. Tuttavia, la rapidità dello sviluppo tecnologico a cui stiamo assistendo, le conseguenti implicazioni epistemiche, economiche e sociali [112] e la posta in gioco da esse derivanti, rendono lecito ritenere che l'analfabetismo relativo ai dati e all'IA rischi di generare preoccupanti ed inedite conseguenze [113]. Vi sono tre principali prospettive in relazione alle

---

[109] Come descritti, *supra*, capitolo IV, paragrafo 2.

[110] M. BEVIR, *Governance: A very short introduction*, cit., 1.

[111] Sul tema, in J. VAN DIJK, *The digital divide*, Polity press, Cambridge, 2020, 7-14, è proposta una ricostruzione storica dell'utilizzo del concetto che ne riconduce la genesi al 1995: «In 1995 the term "digital divide" was first used in a number of newspapers in the United States. It was backed by data in the report *Falling through the Net*, published by the National Telecommunications and Information Administration, which talked about "have and have nots" […]. Soon the concept spread to Europe and the rest of the world, and by the millennium both the idea and the problematic of the digital divide were firmly established on the societal and scholarly agenda», 1.

[112] Si pensi al rischio di discriminazioni veicolate attraverso il trattamento dei dati e amplificate dall'utilizzo di sistemi di IA, generando un «circolo vizioso» che «inizierebbe con un insieme di dati distorto che informa una prima fase del processo decisionale dell'IA, con conseguenti azioni discriminatorie, che a loro volta portano alla raccolta e all'uso di dati distorti», cfr. L. FLORIDI, *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022, 250.

[113] La portata e le implicazioni delle nuove forme di «AI illiteracy» sono ben chiarite in U. PAGALLO, E. BASSI, *Just hallucinations? The Problem of AI literacy with a new digital divide*, in *ETHICOMP 2025*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

quali il divario digitale contemporaneo è stato ritenuto maggiormente problematico [114]. Esse sono (i) l'innovazione, quale capacità delle nuove tecnologie di generare progresso e sviluppo, laddove sia posseduta la necessaria padronanza degli strumenti tecnologici; (ii) l'equità, interpretando le competenze digitali come elemento alla base dell'identificazione di più o meno opportunità; e (iii) la partecipazione, considerando l'alfabetizzazione digitale come mezzo per garantire l'inclusione degli individui in rapporto alla società [115].

Le competenze digitali sono in aggiunta essenziali per massimizzare i benefici economici legati allo sviluppo tecnologico, rendendo l'alfabetizzazione un indicatore chiave della competitività economica [116]. Tuttavia, recenti analisi rendono evidente come, al momento, le competenze digitali non siano distribuite uniformemente [117]. Si consideri che la mancanza di alfabetizzazione digitale era stata identificata come una barriera al pieno sfruttamento del potenziale dei dati già nella Strategia europea del 2020 [118]. Come è stato indagato in precedenza, i recenti report economici non indicano miglioramenti soddisfacenti e, anzi, segnalano considerevoli deficit relativi alle competenze digitali in Europa che sono destinati a crescere nei prossimi anni [119].

Nell'attuale contesto, l'alfabetizzazione relativa ai dati e all'IA diviene una condizione fondamentale per garantire un'effettiva e concreta partecipazione al processo decisionale democratico e alla *governance*. Attualmente, nessun coinvolgimento della società civile può essere effettivo e sostanziale senza che vi sia una comune base di formazione o «comunicazione» intesa

---

[114] J. VAN DIJK, *The digital divide*, cit. 5.

[115] J. VAN DIJK, *The digital divide*, cit. 4.

[116] J. CAISL, D. GUARASCIO, J. RELJIC, *Digital skills in Europe: a methodological and empirical assessment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, 7.

[117] «Digital skills are not distributed evenly across and within countries, across population groups, and across occupations and sectors of the labour markets. [...] Mapping occupational digital intensity across the EU shows a digital divide between the North-West and the South-East EU, with digitally intense work most common in several northern and western Member States. There are also important differences across different groups of workers – average digital intensity of work increases sharply with worker educational attainment and there is also some evidence of more digitally intense work among men (compared to women), young workers (compared to older ones) and those with permanent contracts (compared to less stable working arrangements)», in J. CAISL, D. GUARASCIO, J. RELJIC, *Digital skills in Europe: a methodological and empirical assessment*, cit., 24.

[118] COM/2020/66 final, 12.

[119] Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 3.

in termini di «creazione del comune» [120]. L'alfabetizzazione in materia di dati e di IA e l'accesso alle competenze digitali divengono prerequisiti essenziali per l'accesso informato, la comprensione critica e l'interazione consapevole con le infrastrutture tecnologiche che mediano la *governance* dei dati.

Per affrontare la problematica, le istituzioni europee hanno dedicato specifiche disposizioni normative, come l'articolo 37(5) *Data act* oppure l'articolo 4 *AI act* [121]. Per quanto sia positivo che l'alfabetizzazione sia promossa attraverso interventi legislativi, certamente tale operazione non è sufficiente [122]. Il rafforzamento delle competenze digitali non può, né deve, esaurirsi in una disposizione normativa. Questo emerge dalle recenti FAQs pubblicate dalla Commissione europea aventi ad oggetto il tema dell'alfabetizzazione in materia di IA, ai sensi dell'articolo 4 *AI act* [123]. L'articolo prevede un generale dovere, in capo a fornitori e *deployer* dei sistemi di IA, di adottare misure tese a fornire un «livello sufficiente» [124] di alfabetizzazione in materia di IA. Più di uno dei quesiti affrontati dalla Commissione europea nel recente documento ha ad oggetto la misurazione o valutazione del livello di competenza, nonché il contenuto minimo richiesto dal legislatore per essere conformi al quadro normativo [125]. Questo è evidentemente illustrativo del

---

[120] Il riferimento va alle considerazioni di Mark Coeckelbergh in materia di comunicazione intesa non solo intesa in termini di condivisione dell'informazione ma altresì tenendo in considerazione che «there is also another meaning of communication, one which can be summarized as "creating the communal" or "creating community"», valorizzando una dimensione qualitativa della comunicazione, «with quality evaluated in terms of the contribution to community making and to the common good», in M. COECKELBERGH, *Why AI undermines democracy and what to do about it*, Polity press, Cambridge, 2024, 110. Questo diviene strumentale per «strengthen the conditions for democracy by not only focusing on control but also especially on facilitating communication, understood as making community and building a common world», 121.

[121] Tali disposizioni sono indagate più diffusamente, *infra*, capitolo V, paragrafo 4.2.

[122] In U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, in *Digital Society* 1.3, 2022, 12, è stato sostenuto come «the legal fight against technological underuse and its opportunity costs cannot be enforced in a top-down way, i.e., by command, act, or decree».

[123] European commission, *AI Literacy – Questions & Answers. Definitions of article 4 and the AI Act*, maggio 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/ai-literacy-questions-answers.

[124] Sul punto si veda, *infra*, capitolo V, paragrafo 4.2.

[125] Una delle domande ha ad oggetto la misurazione o valutazione del livello di competenza («Is there effectively an actual obligation to measure the level of the knowledge of employees?»). Viene chiarito che non vi sia – e non vi possa essere – un obbligo di valutazione

fatto che il tema non si possa limitare alla legislazione, ma richieda un più strutturato intervento istituzionale e partecipato.

Il fatto che l'alfabetizzazione digitale renda necessario delineare processi e approcci che richiedono la collaborazione dei molteplici attori coinvolti, rende il tema un esempio illustrativo dell'urgenza di rivolgere l'attenzione ai meccanismi di coordinamento della *governance* dei dati. Il tema è esaminato nel paragrafo successivo.

4.2. *Meccanismi di coordinamento*

L'accresciuta complessità dello scenario [126], sia dal punto di vista giuridico [127] sia guardando alla pletora di attori coinvolti, ha generato una serie di difficoltà nello «scrivere regole che rispondano a quei tradizionali requisiti (generalità, astrattezza) che nel mondo di ieri davano certezza all'universo del diritto» [128]. In questo contesto, la partecipazione dei vari portatori di interesse nel processo decisionale democratico, che siano essi rappresentanti della società civile o attori privati [129], ha acquisito sempre più rilevanza.

Accanto ai noti e tradizionali modelli di regolamentazione dall'alto (*top-down*), si affiancano da un lato forme di regolamentazione dal basso (*bottom-up*) e dall'altro approcci co-regolativi (*co-regualation*). Il modello della

---

delle competenze in capo a fornitori e *deployers* sul livello di preparazione delle proprie e dei propri dipendenti. In aggiunta sono richiesti chiarimenti sul «minimum content to consider for an AI literacy programme complying with article 4 of the AI Act», cfr. European commission, *AI Literacy – Questions & Answers. Definitions of article 4 and the AI Act*, cit.

[126] Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 2.

[127] B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2024, 27-39. In particolare, si segnale che la «proliferazione e la frammentazione delle fonti impediscono ogni lettura del fenomeno giuridico secondo schemi piramidali, gerarchici. Si sente l'esigenza di cambiare paradigma. Assume consistenza quello della "rete", che rinvia ad una realtà caratterizzata dalla interconnessione tra vari soggetti e posizioni, in un gioco di reciproci intrecci, condizionamenti e integrazioni», 37.

[128] A. PUNZI, *Governance condivisa: la regolazione dei contenuti in rete oltre la separazione tra pubblico e privato*, cit., 457.

[129] Nonostante le innegabili differenze nella forma (e nell'efficacia) della partecipazione. Sul punto, *supra*, capitolo IV, paragrafo 2; cfr. altresì, J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 228-229, «The success of those rent-seeking strategies in turn has inspired new networked tactics for civil society mobilization, but civil society actors seem continually to be outmaneuvered by transnational business interests».

regolamentazione dall'alto nel contesto digitale non sempre conduce ai risultati attesi [130], per una molteplicità di fattori, che vanno dalle difficoltà di applicare alcuni tradizionali istituti del diritto (si pensi alle questioni di giurisdizione [131]), sino ai rischi connessi alla tutela delle libertà individuali [132]. Per quanto concerne, invece, le forme di regolamentazione dal basso, è stato chiarito come la portata delle sfide connesse al digitale e la posta in gioco derivante dalla gestione dei dati [133] abbia decretato la fine dell'era dell'auto-regolamentazione [134]. I modelli co-regolativi che prevedono una partecipazione attiva degli attori privati nella definizione delle politiche e della normativa, nonostante abbia degli esempi di attuazione positivi [135], ha

[130] Con questo non si intende sminuire la centralità dell'intervento legislativo. Anche in relazione allo sviluppo del digitale vi sono esempi di interventi *top down* efficaci (e necessari). Si pensi al Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, che modifica la direttiva 2008/98/CE e il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la direttiva 2006/66/CE, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj, che ha previsto che «a partire dal 2027 tutti gli smartphone venduti in Europa dovranno avere una batteria sostituibile», in J.C. DE MARTIN, *Contro lo smartphone. Per una tecnologia più democratica*, ADD, Torino, 2023, 38.

[131] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 4; ma altresì, U. PAGALLO, *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, cit., 75-80.

[132] Anu Bradford, nell'indagare il modello di regolazione *top-down* della Repubblica popolare cinese, che definisce «a state-driven model», sostiene che «China's victory in this battle would usher in a world where technology is harnessed to empower the state, not its people, subjugating individual rights and freedoms to state control», seppure riconosca come «technological breakthroughs can also emerge under a state-driven regulatory model, suggesting that freedom may not be necessary for a dynamic culture of innovation», in A. BRADFORD, *Digital empires. The global battle to regulate technology*, OUP, Oxford, 2023, 23-24.

[133] Sulla posta in gioco, *supra*, capitolo I, paragrafo 1.

[134] L. FLORIDI, *The end of an era: from self-regulation to hard law for the digital industry*, in *Philosophy & Technology* 34, 2021, 621, «Companies have a crucial role to play beyond legal requirements, both socially and environmentally, and for this, soft ethics remains an essential element of competitive acceleration and "good citizenship", in contexts where the legislation is either absent, ambiguous and in need of interpretation, or clear and ethically sound, but the era of self-regulation, as a strategy for dealing with the ethical challenges posed by the digital revolution, is over».

[135] Il riferimento va, *in primis*, al *General data protection regulation* (GDPR), cfr. M. VON GRAFENSTEIN, *Co-regulation and competitive advantage in the GDPR: Data protection certification mechanisms, codes of conduct and data protection-by-design*, in G. GONZÁLEZ, R. VAN BRAKEL, P. DE HERT (a cura di), *Research Handbook on Privacy and Data Protection Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, 402-432.

dimostrato comunque dei limiti [136], rischiando di alimentare quelle che Julie Cohen ha definito in termini di ideologie neoliberali sulla *governance* [137].

Stante l'assenza di un modello ottimale, l'aspetto su cui è stato ritenuto più adatto concentrarsi, a fronte delle sfide derivanti dall'accresciuta complessità [138], è quello della ricerca di meccanismi di coordinamento, vale a dire quell'insieme di misure, processi e strumenti che favoriscano l'interazione tra i vari attori e i molteplici livelli di intervento in modo coerente ed efficace. I meccanismi di coordinamento sono quelle «nuove modalità di integrazione» [139] che consentono «di ottenere la convergenza di una pluralità di interessi secondo una dinamica non competitiva, ma anche al di fuori della più tradizionale configurazione del modello organizzativo gerarchico» [140].

Il coordinamento è cruciale in relazione ad ogni modello di regolamentazione adottato. Con riguardo all'approccio *top-down*, «tali meccanismi di coordinamento stabiliscono le modalità di interazione tra le agenzie, le autorità e le istituzioni pubbliche sulla base delle regole di competenza, di giudizio e di armonizzazione delle regole fondamentali della legge» [141]. Nel caso dell'auto-regolamentazione, di frequente si assiste allo sviluppo di standard

---

[136] Cfr. J.E. COHEN, *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, cit., 230, in relazione alle disfunzioni connesse al cd. multistakeholderismo estremo. Sul punto, *supra*, capitolo IV, paragrafo 2.

[137] J.E. COHEN, *ibid.*, chiarendo, inoltre, al riguardo che, 7: «the neoliberal political orientation emphasizes not only market liberties but also a market-based approach to structuring political and social participation. Viewed through the prism of neoliberal governmentality, the most virtuous and effective forms of social ordering are mimetic, incorporating and responding to marketized feedback about efficacy and value».

[138] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 9.

[139] S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 133. Con tale formula si fa riferimento al fatto che «i parlamenti hanno come compito primario proprio la salvaguardia di questo oceano di opportunità e, al tempo stesso, devono adottare essi stessi non solo nuove tecniche di comunicazione, ma soprattutto utilizzare Internet nelle sue multiformi configurazioni per sollecitare l'opinione dei cittadini, aprendo così la strada a procedure che diano la possibilità di loro interventi diretti nel procedimento legislativo, rivitalizzando anche l'iniziativa legislativa popolare».

[140] B. GAGLIARDI, *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adeguatezza in sanità*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 764. In quest'analisi il riferimento ai meccanismi di coordinamento è connesso al contesto sanitario, tuttavia il ragionamento può essere esteso ed adattato al presente tema d'indagine, stante uno scenario caratterizzato da complessità e da una profonda commistione pubblico-privata che caratterizza entrambi i contesti di riferimento.

[141] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 9 [trad. mia].

differenti tra i vari attori privati. Si pensi ai codici di condotta sviluppati dalle aziende per fronteggiare i discorsi d'odio. Uno dei nodi problematici è rappresentato dal fatto che «gli standard delle piattaforme» siano «spesso diversi l'uno dall'altro» [142]. Con riferimento ai modelli co-regolativi, poi, il coordinamento è essenziale nell'interazione pubblico-privata [143], come mezzo di tutela dei diritti fondamentali [144].

A comprovare la rilevanza e l'urgenza di operare nella direzione del coordinamento, si segnala che le istituzioni europee in molti settori stanno investendo nella creazione e nel consolidamento di meccanismi che favoriscano l'interazione e la collaborazione tra i differenti livelli di intervento e i molteplici attori [145]. Tuttavia, è innegabile che l'applicazione pratica e la concreta implementazione di tali meccanismi di coordinamento si riveli tutt'altro che agevole. A questo proposito, il capitolo che segue intende offrire qualche considerazione sulle pratiche modalità di intervento, volte a dare attuazione ai presupposti teorici, presentando un meccanismo di coordinamento.

---

[142] A. PUNZI, *Governance condivisa: la regolazione dei contenuti in rete oltre la separazione tra pubblico e privato*, cit., 460. A tal proposito, infatti, «[N]on è un caso che il Digital Services Act abbia previsto l'obbligo delle IT Companies di fornire, in modo chiaro e privo di ambiguità» una serie di informazioni concernenti le pratiche e le procedure delle piattaforme: «La scelta del legislatore europeo è chiara: le azioni di moderazione devono rispondere a criteri di trasparenza, dunque non devono essere il risultato di un controllo solo algoritmico, devono essere supportate da un'adeguata motivazione e l'utente deve poter contestare il merito dell'intervento».

[143] U. PAGALLO, *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, cit., 9. Sempre tenendo conto della responsabilizzazione (*accountability*) degli attori coinvolti e del legislatore stesso, dal momento che, come sostenuto da Lawrence Lessig, «the most important lesson about law in cyberspace is the need for law to account for the regulatory effect of code. Just as the wise regulator accounts for the way the market interacts with legal regulation, so too the wise regulator must account for the ways in which technology interacts with legal regulation. That interaction is often counterintuitive. But unless the regulator takes this interactive effect into account, the regulation – whether to control behavior or to protect certain liberties – will fail», in L. LESSIG, *Code. Version 2.0*, Basic books, New York, 2006, 155-156.

[144] Il punto sarà più diffusamente indagato, *infra*, capitolo V, paragrafo 4.2.

[145] In questa direzione si segnala, per esempio, lo sforzo che «l'Unione sta portando avanti nel settore dell'istruzione superiore, ove l'obiettivo di rafforzamento della cooperazione si è tradotto nel massiccio sostegno di "alleanze" o "federazioni" tra le istituzioni dei paesi membri, verso la realizzazione dell'"università europea", intesa quale sede di una collaborazione rafforzata, e istituzionalizzata, per il raggiungimento di obiettivi di innovazione pedagogica ed eccellenza scientifica», in B. GAGLIARDI, *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adeguatezza in sanità*, cit., 794.

Capitolo V
Una strategia di intervento: la *data stewardship*

SOMMARIO: 1. L'emergenza della *data stewardship*. – 2. *Data stewardship* nel settore pubblico. – 2.1. Ricerca scientifica. – 2.1.1. La *data stewardship* e i dati della ricerca nelle politiche europee. – 2.1.2. Il paradosso dei dati della ricerca nella scienza contemporanea. – 2.2. Pubblica amministrazione. – 2.2.1. Trasparenza e *data stewardship* negli enti pubblici. – 2.3. Giustizia. – 3. *Data stewardship* nel settore privato. – 3.1. Meccanismi di condivisione dei dati ai sensi del *Data act*. – 3.2. Una questione di opportunità?. – 4. Una strategia di intervento. – 4.1. Interfaccia. – 4.2. Principi.

Il capitolo presenta la *data stewardship* come strategia chiave per affrontare le sfide derivanti dal governo e dalla *governance* dei dati. Sempre più frequentemente vengono avviati progetti e iniziative che prevedono investimenti ingenti nell'adozione di sistemi di IA promossi come la risposta definitiva a tutte le esigenze di efficientamento e trasformazione digitale. Alla base di queste operazioni, occorre non dimenticare il ruolo ricoperto dai dati trattati da sistemi di IA, fondamentali per il loro funzionamento e che caratterizzano ogni fase dello stesso, dallo sviluppo al *deployment*, fino all'utilizzo. Un aspetto cruciale, troppo spesso sottovalutato, è la necessità di (investire in) un'amministrazione accurata, informata e responsabile dei dati. La *data stewardship* è presentata come l'insieme di regole, prassi e linee guida adottate per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile, non solo limitata agli aspetti tecnici ma che tenga anche conto dei profili organizzativi, etici e giuridici della gestione dei dati. Questo approccio viene presentato come un dovere per il settore pubblico (che discende dal principio della trasparenza), uno strumento indispensabile nel settore della ricerca (per garantire l'integrità scientifica), una necessità nel settore giudiziario (per assicurare processi equi e giusti) e un'opportunità per il settore privato. L'analisi propone un'interpretazione della *data stewardship* come meccanismo di coordinamento della *governance* dei dati, che agisce come interfaccia tra le singole entità che trattano i dati da un lato e le istituzioni e gli individui dall'altro.

1. *L'emergenza della* data stewardship

Nell'ambito di ricerca avente ad oggetto la gestione e cura dei dati (*data management and curation*) [1], ha recentemente acquisito rilevanza il dibattito in merito alla cd. *data stewardship*. Tale nozione può essere tradotta come "amministrazione dei dati" [2], che, per dirla con le parole di Umberto Eco, è un'espressione che indica «quasi la stessa cosa» [3]. Infatti, la *data stewardship* è stata intesa in modi eterogenei [4], talvolta focalizzando l'attenzione sugli aspetti tecnici della gestione dei dati e sulle responsabilità derivanti da tale gestione [5], talvolta mettendo in luce le relazioni tra gli attori coinvolti nel trattamento dei dati [6], oppure guardando ai benefici per la collettività connessi a tale attività [7]. In generale, la *data stewardship* può essere definita come l'insieme di regole, prassi e linee guida adottate per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile.

All'interno di una singola entità, che sia un'azienda, un ente pubblico o

---

[1] Si veda, *ex multis*, L.M. JAHNKE, A. ASHER, *The problem of data: Data management and curation practices among university researchers*, in L. JAHNKE, A. ASHER, S.D. KERALIS (a cura di), *The problem of data*, Council on library and information resources, Washington, 2012, 3-31; G. HENRY, *Data curation for the humanities*, in J.M. RAY (a cura di), *Research data management: Practical strategies for information professionals*, Purdue University Press, West Lafayette, Indiana, 2014, 347-374; S. LEONELLI, *Data governance is key to interpretation: Reconceptualizing data in data science*, in *Harvard data science review*, 1.1, 2019, 1-9.

[2] Il dizionario Oxford definisce la *stewardship* richiamando i concetti di amministrazione, gestione e controllo, distinguendosi dal *management*, definito come l'applicazione di abilità o cura nella manipolazione, nell'uso, nel trattamento o nel controllo (di una cosa o di una persona), o nella conduzione di qualcosa, richiamando i concetti di organizzazione, supervisione o direzione. Si veda: *Oxford English Dictionary*, s.v. stewardship (*n.*), sense 2.a, 2023, https://doi.org/10.1093/OED/7873591116; *Oxford English Dictionary*, s.v. management (*n.*), sense 1.a, 2023, https://doi.org/10.1093/OED/8756558536.

[3] U. ECO, *Dire quasi la stessa cosa. Esperienze di traduzione*, Bompiani, Milano, 2012 (ed. or. 2003), 8.

[4] C. WENDELBORN, M. ANGER, C. SCHICKHARDT, *What is data stewardship? Towards a comprehensive understanding*, in *Journal of biomedical informatics* 140, 104337, 2023, 1.

[5] Si veda, per esempio, B. MONS, *Data stewardship for open science: Implementing FAIR principles*, CRC Press, Boca Raton, Florida, 2018, 36.

[6] È questo il caso di C. WENDELBORN, M. ANGER, C. SCHICKHARDT, *What is data stewardship? Towards a comprehensive understanding*, cit., 1.

[7] Cfr., per esempio, l'approccio delineato in S.G. VERHULST, *Wanted: Data stewards. (Re-)defining the roles and responsibilities of data stewards for an age of data collaboration*, in *The GovLab report*, 2020, 1-23.

un'organizzazione, la definizione e il rispetto di regole, prassi e linee guida che concorrono a formare la *data stewardship* sono in capo a un individuo o un gruppo di individui a cui è attribuita la funzione di *data stewards*.

In Italia si contano una serie di *data stewards* afferenti a università e centri di ricerca che hanno recentemente dato vita alla "Comunità italiana dei *data stewards*". Il *data steward* nel settore della ricerca è definito come «un professionista dei dati della ricerca: nel suo ruolo supporta i ricercatori nella gestione attenta e responsabile dei dati (e in generale di tutti i prodotti) della ricerca durante il loro ciclo di vita, ossia dalla pianificazione alla condivisione con il pubblico nell'ottica di realizzare una scienza sempre più aperta e trasparente» [8]. A livello europeo, già nel 2019, l'Università di Copenaghen insisteva sulla necessità di investire sulla *data stewardship* nel processo della ricerca scientifica per sfruttare appieno i vantaggi derivanti dal trattamento dei dati [9], ritenendola un'attività fondamentale per il futuro delle organizzazioni basate sui dati (*data-driven*) [10].

Accanto all'ambito della ricerca, il tema coinvolge anche la pubblica amministrazione. Per esempio, nel 2022, il Dipartimento per la trasformazione digitale del Governo italiano ha indetto un avviso pubblico per l'attribuzione dell'incarico di un *data steward*. In questo contesto il profilo descritto è meramente tecnico, riferendosi a «esperti in possesso di comprovata esperienza nella gestione dei processi e delle infrastrutture necessarie al governo efficace di dati e metadati», con «solida esperienza di programmazione» [11].

Anche nel settore privato è emersa la necessità di avere gruppi di lavoro, interni alla struttura aziendale, in grado di trarre valore dal riutilizzo dei

---

[8] Si veda, Open Science Italia, *Comunità italiana dei Data Steward. Cosa è e come partecipare*, in *Open-Science.it*, 2024, https://open-science.it/it/article?rpk=313614&prs_sel=p_datasteward&tpc_. Si segnala, peraltro, il primo corso di formazione in materia di *data stewardship* organizzato dall'Università di Torino: HPC4AI, *Corso Universitario di Aggiornamento Professionale per Data Steward*, 2024, https://hpc4ai.unito.it/cuap-data-steward/.

[9] M. SVENDSEN, *Data Stewards to the rescue, please!,* in *inTHEFIELD*, 2019, https://www.inthefieldstories.net/data-stewards-to-the-rescue-please/.

[10] L. WILDGAARD, E. VLACHOS, L. NONDAL, A. V. LARSEN, M. SVENDSEN, *National Coordination of Data Steward Education in Denmark: Final report to the National Forum for Research Data Management (DM Forum)*, Danish e-Infrastructure Cooperation, 2020, 4.

[11] Dove si specifica la necessità di conoscere «[...] almeno un linguaggio tra: R, Python, Scala, C++, e Julia». Si veda Dipartimento per la transizione digitale, *Data steward*, 2022, https://innovazione.gov.it/innova-con-noi/posizioni-lavorative/data-steward-transformation-office/.

dati [12]. Questo bisogno si è concretizzato a tal punto da divenire oggetto di dibattito giornalistico: la *data stewardship* è stata presentata sia come garanzia delle dinamiche fiduciarie alla base della condivisione dei dati [13], sia come criterio ispiratore dell'auto-regolamentazione in materia di intelligenza artificiale [14].

L'intento del capitolo è quello di sostenere come l'emersione della *data stewardship*, definita in modi eterogenei e implementata in maniera frammentaria, sia auspicabile che si traduca in una vera e propria priorità: equipaggiare aziende, centri di ricerca o altre entità, siano esse pubbliche o private, con profili di *data stewards* si configura come un fattore strategico nel quadro della politica dei dati. L'*emergenza* della *data stewardship*, sia in termini di comparsa nei processi organizzativi, sia in termini di necessità prioritaria per la gestione dei dati, sarà analizzata nel contesto pubblico e in quello privato. Come descritto nella figura 5.1, nel settore pubblico si guarderà al campo della ricerca scientifica, alla pubblica amministrazione e al settore della giustizia. Per quanto riguarda il contesto privato, l'attenzione sarà rivolta al Regolamento (UE) 2023/2854, il cd. *Data act* e all'impatto che la sua prossima applicazione avrà sui meccanismi di condivisione dei dati delle imprese [15].

L'indagine dello stato attuale permetterà di mettere in luce gli aspetti centrali (le competenze e i principi) che conducono a configurare il fenomeno.

---

[12] The GovLab, *Wanted: Data stewards. (Re-)defining the roles and responsibilities of data stewards for an age of data collaboration*, 2020, 4, https://thegovlab.org/static/files/publications/wanted-data-stewards.pdf.

[13] S. NEVILLE, *Are data trusts a suitable stewardship model for the developing world?*, in *Financial Times*, 31 gennaio 2022, https://www.ft.com/content/4283c38f-480e-4ec7-9a8c-453b09a2b5d5.

[14] M. LOWE, *Filling the void: Tracking industry solutions to AI regulatory challenges*, in *New York State Bar Association*, 2024, https://nysba.org/filling-the-void-tracking-industry-solutions-to-ai-regulatory-challenges/.

[15] È necessario specificare che, accanto ad attori pubblici e privati, si riconosce l'esistenza di una molteplicità di attori caratterizzati per una commistione tra sfera pubblica e privata (ad esempio parzialmente pubblici oppure privati che perseguono interessi pubblici, ecc.). Tuttavia, nel quadro della presente indagine, si è inteso semplificare la trattazione, distinguendo le specificità della *data stewardship* nel contesto pubblico e in quello privato. Si consideri che la configurazione di *data stewardship* proposta nella parte finale del capitolo (*infra*, capitolo V, paragrafo 4), in termini di competenze e di principi ispiratori, è presentata come strategia d'intervento che si ritiene possa valere *mutatis mutandis* per un più ampio spettro di attori.

L'obiettivo è presentare la *data stewardship* in termini di interfaccia tra i molteplici livelli di intervento e i differenti interessi coinvolti, come mezzo per promuovere un utilizzo (o riutilizzo) proattivo dei dati, garantendo il rispetto del quadro dei Diritti fondamentali dell'Unione europea [16]: in altre parole, compiute strutture di *data stewardship* nelle varie organizzazioni possono fungere da meccanismo di *governance* che promuova il progresso tecnologico tenendo conto del quadro normativo.

Figura 5.1. – *Comprendere la* data stewardship*: una proposta interpretativa.*

La *data stewardship* come priorità			
Settore pubblico			**Settore privato**
Ricerca Scientifica	Pubblica amministrazione	Giustizia	Aziende
Strumento Integrità scientifica e metodo scientifico	*Dovere* Principio di trasparenza	*Necessità* Qualità della giustizia	*Opportunità* Meccanismi di condivisione dei dati ai sensi del *Data act*

2. Data stewardship *nel settore pubblico*

Nel settore pubblico, la necessità di sviluppare regole, prassi e linee guida per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile è emersa in più contesti. *In primis*, nel settore della ricerca scientifica dove da secoli l'accuratezza del metodo scientifico impone specifica attenzione nei confronti dell'acquisizione e del trattamento dei dati della ricerca. In tale contesto, l'avvento delle tecnologie digitali e l'elaborazione di grandi moli di dati resa possibile da algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale ha innescato un profondo dibattito da parte della comunità scientifica nei confronti dei possibili metodi di amministrazione dei dati (paragrafo 2.1). Inoltre, la *data stewardship* ha iniziato altresì a coinvolgere la pubblica amministrazione che, a partire dai primi anni Duemila, è stata indotta a sviluppare meccanismi e processi interni atti alla gestione del patrimonio informativo nelle proprie disponibilità (paragrafo 2.2). Infine, il settore giustizia: trattamento, gestione

[16] Sul duplice obiettivo dell'Unione europea nel quadro delle politiche in materia di digitale, si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 4.

e archiviazione dei dati nei tribunali, presso le corti e durante i processi sono attività che implicano la necessità di dotarsi di strutture tese a garantire una amministrazione responsabile e accurata di tali informazioni critiche (paragrafo 2.3).

2.1. *Ricerca scientifica*

Il *Centre national de la recherche scientifique* (CNRS), la più grande organizzazione pubblica di ricerca scientifica in Francia, nel 2025 invita a presentare progetti nel quadro dell'iniziativa "*Données massives pour la découverte scientifique: production, sélection, curation et analyse*" [17]. L'iniziativa parte dal riconoscimento della rilevanza che i dati ricoprono in ogni campo dell'indagine scientifica, «si tratti di monitorare le popolazioni, i loro spostamenti e la loro salute, di analizzare i cambiamenti climatici e gli ecosistemi, di ricostruire in 3D i resti archeologici e paleoantropologici o di regolare i dispositivi tecnologici, molti campi scientifici fanno oggi un uso intensivo della modellazione digitale, sfruttando masse di dati per sostenere il sapere e la scoperta scientifica» [18]. L'obiettivo è quello di promuovere progetti di ricerca multidisciplinari, che abbiano come fulcro l'acquisizione, l'elaborazione, l'aggregazione, la cura e l'analisi dei dati della ricerca, per affrontare complesse questioni scientifiche.

Iniziative come quella del CNRS non sono rare e descrivono la direzione che ad oggi ha intrapreso la scienza. Se aspiriamo ad una ricerca scientifica che sia sempre più guidata dai dati (*data-driven*), in cui la produzione, la raccolta, l'organizzazione e l'elaborazione dei dati costituiscano il fulcro dei processi di indagine e scoperta scientifica, allora diviene imprescindibile avviare un profondo dibattito sull'amministrazione di tali dati, nonché sui processi e sulle strategie di *data stewardship*.

Nel settore della ricerca il rigore del metodo scientifico richiede da sempre un'attenzione particolare all'acquisizione e al trattamento dei dati, rendendo questo dibattito tutt'altro che nuovo, almeno per le scienze empiriche che tradizionalmente muovono dall'osservazione del mondo fondandosi

---

[17] CNRS, *Interactions complexes et comportements collectifs. Appel à projets 2025*, 2025, https://miti.cnrs.fr/wp-content/uploads/2024/07/2025_Interactions_texteAppel_3.pdf.

[18] CNRS, *AAP Données massives pour la découverte scientifique: production, sélection, curation et analyse*, 2025, https://miti.cnrs.fr/appel-a-projets/aap-donnees-massives-pour-la-decouverte-scientifique-production-selection-curation-et-analyse/ [trad. mia].

sull'elaborazione e sull'analisi dei dati [19]. Tuttavia, l'attuale pervasività del ruolo dei dati e la loro elaborazione digitale in molteplici campi del sapere rende necessario porre in essere un dibattito capace di coinvolgere settori che tradizionalmente sono stati estranei ai metodi di ricerca *data-driven*.

Questa considerazione trova riscontro in uno dei maggiori problemi della scienza contemporanea, vale a dire la cd. crisi della riproducibilità o ripetibilità della scienza [20]. Le cause del fenomeno sono molteplici e, come dimostrano studi recenti [21], l'entità del problema varia sensibilmente tra i vari settori del sapere, come anche tra i differenti gruppi di ricerca [22]. Un aspetto

---

[19] «Scientists obtain a great deal of the evidence they use by collecting and producing empirical results. Much of the standard philosophical literature on this subject comes from 20th century logical empiricists, their followers, and critics who embraced their issues while objecting to some of their aims and assumption», in N.M. BOYD, J. BOGEN, *Theory and observation in science*, in E. N. ZALTA, U. NODELMAN (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2025, https://plato.stanford.edu/archives/spr2025/entries/science-theory-observation/.

[20] Sul punto, *ex multis*, B. NOSEK *et al*., *Replicability, robustness, and reproducibility in psychological science*, in *Annual Review of Psychology* 73, 2022, 1-94; G. BONIOLO, *Molti. Discorso sulle identità plurime*, Bollati Boringhieri, Torino, 2021, 100. Come recentemente affermato su *Nature* da Brian Nosek «[R]eproducibility refers to using the same analysis on the same data to see if the original finding recurs. Robustness refers to using different analyses on the same data to test whether the original finding is sensitive to different choices in analysis strategy. And, replicability refers to testing the same question with new data to see if the original finding recurs. Confusingly, reproducibility is also used to refer to all three activities. I am hoping that something like "repeatability" becomes the general term referring to all of them», in Nature Communications, *Reproducibility and transparency: what's going on and how can we help*, in *Nature Communications* 16, 1082, 2025, 1.

[21] Nature Communications, *Reproducibility and transparency: what's going on and how can we help*, cit., 1.

[22] Un settore particolarmente sfidato dalla crisi della riproducibilità è quello della psicologia, sul punto cfr. L. MALICH, M.R. MUNAFÒ, *Introduction: Replication of crises-interdisciplinary reflections on the phenomenon of the replication crisis in psychology*, in *Review of General Psychology* 26.2, 2022, 127-130. Certamente il campo della psicologia non è l'unico: «[…] it's not if psychology is alone in having problems with replicability – although no other sciences have yet investigated their replication rates as systemically and in as such detail there are glimmers of the same kinds of problems across very many different fileds», quali economia, neuroscienze, biologia ed ecologia evolutiva, biologia marina e chimica organica, si veda S. RITCHIE, *Science Fictions. Exposing Fraud, Bias, Negligence, and Hype in Science*, Pinguin Vintage, New York, 2020 33-34. Accanto alle specificità tra i vari settori del sapere, poi, vi è una varietà del problema che ha una natura quasi individuale, connessa all'operare e alle prassi dei singoli gruppi di ricerca, come sostenuto in Nature Communications, *Reproducibility and transparency: what's going on and how can we help*, cit., 2: «The commercialization

essenziale della questione, comune alle distinte esperienze, è rappresentato dallo sviluppo di strategie di amministrazione dei dati che prevedano non solo operazioni di tipo tecnico (come, per esempio, descrizione dei dati con ricchi metadati, utilizzo di ontologie, interoperabilità, ecc.) ma anche valutazioni etiche, connesse, per esempio, alla qualità dei dati, oppure strategie organizzative (relative ai flussi) e analisi delle questioni giuridiche (tra cui, l'adozione delle licenze più adeguate, l'archiviazione, la tipologia di utilizzi permessi, ecc.). Rispetto ad altri settori indagati in questo capitolo, la ricerca scientifica è il campo in cui il dibattito in merito a tali forme di amministrazione dei dati digitali ha radici più profonde, come analizzato di seguito.

2.1.1. *La* data stewardship *e i dati della ricerca nelle politiche europee*

Nel quadro delle politiche europee aventi ad oggetto i dati, la *data stewardship* inizia ad essere discussa proprio in relazione alla gestione dei dati della ricerca. Ne viene fatta menzione nella Comunicazione della Commissione europea "Iniziativa europea per il *cloud computing* – Costruire un'economia competitiva dei dati e della conoscenza in Europa", del 2016 [23]. In questo contesto, la Commissione evoca la *data stewardship* nell'illustrare il progetto *European open science cloud* (EOSC), teso alla costruzione di uno spazio europeo atto alla condivisione di dati, risorse e servizi a beneficio della comunità scientifica e del progresso della ricerca. Nello specifico, la *data stewardship* è presentata come uno dei fattori che concorrono al successo del progetto EOSC, che necessita di «aumentare la consapevolezza e modificare le strutture degli incentivi per il mondo accademico, l'industria e i servizi pubblici affinché condividano i propri dati e migliorare la formazione, l'apprendimento e le competenze in materia di gestione responsabile dei dati» [24].

Successivamente, nel 2018, la *data stewardship* diviene uno degli obiettivi delle azioni e politiche nazionali in materia di accesso e conservazione

---

of academic publishing and the lack of financial or institutional accountability of individual researchers for generating irreproducible research also contribute to this crisis».

[23] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Iniziativa europea per il cloud computing – Costruire un'economia competitiva dei dati e della conoscenza in Europa*, COM/2016/0178 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2016:178:FIN.

[24] COM/2016/0178, 7.

dell'informazione scientifica. Con la Raccomandazione (UE) 2018/790, la Commissione europea dà un vero e proprio mandato agli Stati membri affinché pongano in essere – e si impegnino ad attuare – politiche nazionali che si occupino della diffusione delle pubblicazioni scientifiche prodotte nell'ambito di attività di ricerca finanziate con fondi pubblici e l'accesso aperto alle stesse [25]. Al punto 8 della Raccomandazione, in relazione a «capacità e competenze», le istituzioni europee richiedono specificamente che gli Stati membri garantiscano che «in esito a tali politiche o piani d'azione [...] siano impartite l'istruzione e la formazione necessarie in merito [...] alla gestione dei dati di ricerca, alla gestione responsabile dei dati, alla conservazione dei dati, alla raccolta, ordinamento e condivisione dei dati» [26].

Tuttavia, le disposizioni della Raccomandazione (UE) 2018/790 hanno avuto una portata limitata, derivante dal fatto che gli obblighi imposti dalla stessa «non sono assistiti da un apparato sanzionatorio né da investimenti pubblici» [27] a garanzia della sua applicabilità. Nonostante i timidi tentativi delle istituzioni, la tesi che si sostiene è che la *data stewardship* debba essere interpretata adottando una più ampia prospettiva. L'intento è interpretare i meccanismi di amministrazione dei dati come strumentali per affrontare lo scenario caratterizzato da una scienza sempre più incentrandosi sui dati ma che al tempo stesso fronteggia un serio problema di riproducibilità, in altre parole per affrontare il cd. paradosso dei dati della ricerca nella scienza contemporanea.

2.1.2. *Il paradosso dei dati della ricerca nella scienza contemporanea*

Nonostante la limitata incisività degli interventi europei in materia, la *data stewardship* ha acquisito rilevanza nel dibattito accademico. Nel 2018, il biologo molecolare Barend Mons ha pubblicato il volume *Data stewardship for open science* nel quale la *data stewardship* è definita come l'insieme di «processi e attitudini che fanno sì che ci si occupi responsabilmente dei propri dati propri e di quelli altrui, sia durante che dopo il ciclo iniziale di

[25] Raccomandazione (UE) 2018/790 della Commissione, del 25 aprile 2018, sull'accesso all'informazione scientifica e sulla sua conservazione, C/2018/2375, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2018/790/oj.

[26] Raccomandazione (UE) 2018/790, 8.

[27] R. CASO, *La rivoluzione incompiuta. La scienza aperta tra diritto d'autore e proprietà intellettuale*, Ledizioni, Milano, 2019, 173.

creazione e scoperta scientifica»[28]. Il dibattito non si è limitato all'Unione europea. Negli Stati uniti, nel 2010 si discuteva della *data stewardship* come l'insieme delle condizioni che favoriscano l'accessibilità all'informazione scientifica e ai dati della ricerca, garantendone una gestione responsabile, con l'intento di rafforzare la dinamica fiduciaria[29]. Il ruolo della *data stewardship* nel consolidare il rapporto di fiducia tra comunità scientifica e società largamente intesa è un aspetto che caratterizza il dibattito soprattutto fra coloro che mirano all'ottimizzazione della gestione dei dati «per finalità di riutilizzo nell'interesse della comunità scientifica e della collettività»[30].

Occorre, però, inserire l'inquadramento del fenomeno della *data stewardship* in un contesto più ampio. Stiamo attualmente assistendo a due opposte dinamiche, che ho descritto come il paradosso dei dati di ricerca della scienza contemporanea[31]. Da un lato, si sta affermando una sempre più convinta tendenza verso una scienza guidata dai dati o *data-driven,* resa evidente da iniziative come quella del CNRS francese menzionata poco sopra. Dall'altro lato, si sta verificando una profonda crisi di replicabilità o riproducibilità della scienza, anche derivante dalla gestione dei dati. È proprio alla luce di tale paradosso che si suggerisce di guardare ai meccanismi di *data stewardship* come strumentali per garantire l'integrità della ricerca e la trasparenza, in un contesto che deve necessariamente essere dominato dall'evidenza e non da *cieca* fiducia[32].

Nel settore della ricerca, la definizione di una adeguata *data stewardship* «può variare non solo a seconda del campo scientifico, ma anche a seconda dei contesti istituzionali e nazionali»[33]. Questo aspetto che caratterizza il governo dei dati nel contesto della ricerca complica l'analisi del fenomeno,

---

[28] B. MONS, *Data stewardship for open science: Implementing FAIR principles,* cit., 36 [trad. mia].

[29] S. ROSENBAUM, *Data governance and stewardship: designing data stewardship entities and advancing data access*, in *Health services research* 45.5p2, 2010, 1442.

[30] C. WENDELBORN, M. ANGER, C. SCHICKHARDT, *What is data stewardship?*, cit., 1.

[31] Si veda L. PASERI, *Open science and data protection: Engaging scientific and legal contexts*, in *Journal of Open Access to Law* 11.1, 2023, 1.

[32] Come sostenuto da Brian Nosek «[T]ransparency is important because science is a show-me enterprise, not a trust-me enterprise», in Nature Communications, *Reproducibility and transparency: what's going on and how can we help*, cit., 1.

[33] A.M. ROUSI, R.I. BOEHM, Y. WANG, *Data stewardship: case studies from North American, Dutch and Finnish universities*, in *Journal of Documentation* 80.7, 2024, 306-307 [trad. mia].

perché rende superfluo un approccio unico per tutti i casi (una cd. soluzione *one-fits-all*). In aggiunta, si consideri che nella scienza si raccolgono e creano differenti tipologie di dati, trattate per scopi che variano e che richiedono operazioni di gestione e cura differenti in relazione ai vari momenti del procedimento di indagine. In altre parole, in ognuna delle fasi del processo di ricerca scientifica è necessaria una qualche forma di gestione e di cura dei dati, che può richiedere competenze variegate, nonché differenti prospettive. Per esempio, le attività di cura dei dati all'inizio del progetto di ricerca (nella fase di raccolta o creazione dei dati) possono richiedere le competenze di *data scientist*, che sappiano occuparsi di dati grezzi, abili nel progettare le architetture necessarie e sostenibili nelle fasi successive dell'indagine o di *data ethicist*, che pongano in essere una valutazione etica dei dati che si intende trattare, identificando potenziali bias, nonché assicurando la conformità al quadro normativo. In seguito, nella fase di analisi dei dati possono essere richieste differenti tipologie di competenze, riconducibili a quelle di un *data analyst*, relative, per esempio, all'automazione della *pipeline* dei dati raccolti, alla gestione dei dati mancanti o dei formati incoerenti, nonché alle metodologie di visualizzazione degli stessi. Oppure, nella strutturazione del progetto e nell'individuazione delle metodologie con cui verranno elaborati i dati della ricerca, può essere utile ricorrere ai servizi di un *data engineer*, che si occupi della gestione dei database e delle infrastrutture su cui tali dati sono elaborati. Al termine del progetto di ricerca, poi, l'interesse principale diviene quello della conservazione a lungo termine dei dati per consentire la verificabilità o ripetibilità del progetto di ricerca e quindi, a questo punto, è più adatto un *data librarian*, esperto nell'archiviazione con competenze legali, per esempio relative all'adozione della più adatta licenza con la quale si rilasciano i dati. Queste differenti esigenze richiedono strutturate forme di *data stewardship* che coordinino l'operazione delle diverse figure tese all'amministrazione dei dati.

Non a caso, infatti, parte del dibattito accademico relativo alla *data stewardship* ha avuto a che fare con l'inquadramento del profilo del *data steward* all'interno della comunità scientifica. Vi è una predominate tendenza a rappresentare il *data steward* come una figura di supporto o assistenza alla ricerca[34]. Questa rappresentazione, tuttavia, non è del tutto

[34] Si veda, per esempio, A.M. ROUSI, R.I. BOEHM, Y. WANG, *Data stewardship: case studies from North American, Dutch and Finnish universities*, cit., 307, in cui il *data steward* è definito come «person(s) working to *advise researchers* on performing good data management practices or ensure the quality of data assets» [enfasi mia].

condivisibile. Data la rilevanza del ruolo, il livello di competenza richiesto e l'impatto sull'intero processo della ricerca, non è giustificabile la rappresentazione del profilo del *data steward* come figura ancillare o a supporto dell'attività di ricerca. In uno scenario di scienza *data-driven*, l'amministrazione dei dati si configura come attività di ricerca a tutti gli effetti. La *data stewardship*, infatti, è un'attività che può essere svolta da un gruppo *ad hoc*, diverso da quello di ricerca, laddove ne esistano le condizioni (anche economiche), ma in assenza, le attività di amministrazione dei dati debbono necessariamente essere espletate comunque, ricadendo in capo a ricercatrici e ricercatori che svolgono il progetto. Sviluppare meccanismi di *data stewardship*, infatti, diviene prioritario per garantire l'integrità della ricerca basata sull'elaborazione di notevoli quantità di dati, salvaguardare la riproducibilità della scienza e, più in generale, «il bisogno di fiducia» che «trascende i tipi di dati e le comunità di produttori e utenti diversi»[35].

2.2. *Pubblica amministrazione*

La *data stewardship* interessa il settore della pubblica amministrazione (PA) a partire dal quadro normativo europeo relativo alla gestione del patrimonio informativo del settore pubblico: il riferimento va all'originaria Direttiva PSI (*public sector information*) del 2003[36], come modificata nel 2013[37], successivamente abrogata e sostituita dall'attuale Direttiva *open data*, del 2019[38]. Poiché il «settore pubblico degli Stati membri raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, per esempio informazioni di tipo sociale, politico,

[35] I. PUEBLA, D. LOWENBERG, *Building trust: Data metrics as a focal point for responsible data stewardship*, in *Harvard Data Science Review, Special Issue 4: Democratizing Data*, 2024, 9, https://doi.org/10.1162/99608f92.e1f349c2 [trad. mia].

[36] Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/98/oj.

[37] Direttiva (UE) 2013/37 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2013/37/oj.

[38] Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj.

economico, giuridico, geografico, ambientale, meteorologico, sismico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione»[39], il legislatore europeo ha costruito una normativa che avesse l'obiettivo di trarre il massimo vantaggio dal potenziale riuso dei dati della PA, qualificati come «una fonte straordinaria»[40].

A livello italiano, la Direttiva *open data* è stata recepita dal D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 200[41], apportando modifiche al precedente D.Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36[42]. In aggiunta il legislatore italiano ha previsto l'adozione da parte dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) di linee guida aventi ad oggetto le regole tecniche tese all'attuazione delle iniziative di apertura e riutilizzo del patrimonio informativo della PA[43]. In ottemperanza, a seguito di un periodo di consultazione pubblica[44], nell'agosto del 2023 sono state presentate le Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico[45],

[39] Considerando 8, direttiva (UE) 2019/1024.

[40] Considerando 9, direttiva (UE) 2019/1024.

[41] D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 200, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione), *G.U.* n. 285 del 30 novembre 2021, Suppl. ord. n. 42.

[42] D.Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE, *G.U.* n. 37 del 14 febbraio 2006.

[43] L'articolo 1, comma 14 del D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 200 prevede che l'articolo 12 del D.Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, sia modificato prevedendo che l'«Agenzia per l'Italia digitale adotta entro 180 giorni le Linee guida contenenti le regole tecniche per l'attuazione del presente decreto con le modalità previste dall'articolo 71, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 [*Codice dell'amministrazione digitale*]. In caso di violazione delle disposizioni introdotte dalle Linee guida, il soggetto interessato può rivolgersi al difensore civico per il digitale di cui all'articolo 17, comma 1-quater, del Codice dell'amministrazione digitale e si applicano le sanzioni previste dall'articolo 18-bis, comma 5, dello stesso Codice».

[44] L'iter di adozione delle linee guida AgID, ai sensi dell'articolo 71 Codice dell'amministrazione digitale, ha previsto anche un periodo di pubblica consultazione che si è tenuto dal 16 giugno al 17 luglio 2022. Durante questo breve periodo il documento ha ricevuto 181 commenti e un totale di 6592 visualizzazioni web. Sul punto si veda: AgID, *L'iter di adozione delle Linee Guida per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico Report conclusivo del percorso partecipativo e dell'intero iter seguito per l'adozione del documento*, 2023, 12, 16, https://www.dati.gov.it/LG_OpenData.

[45] AgID, Determinazione n. 183/2023, *Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-open-data_v.1.0_1.pdf.

completando così il ricco quadro normativo con uno strumento di *soft law*.

Lo scopo è la «valorizzazione del patrimonio informativo pubblico», mirando ad «affrontare efficacemente le nuove sfide derivanti dalle strategie europee», a «garantire la creazione di servizi digitali a valore aggiunto per cittadini, imprese e, in generale, tutti i portatori di interesse», nonché a «fornire ai *policy maker* strumenti *data-driven* da utilizzare nei processi decisionali e/o produttivi»[46]. Alla luce di tali obiettivi, è essenziale porre in essere dei meccanismi di amministrazione dei dati e l'individuazione di regole, prassi e procedure per garantire una accurata e responsabile gestione del patrimonio informativo della PA. In altre parole, la *data stewardship* appare un requisito fondamentale dell'intera legislazione.

Tuttavia, nel corso di oltre vent'anni di applicazione della normativa, permane la percezione che le iniziative di *open data* rappresentino unicamente accorgimenti tecnici e soluzioni informatiche[47], come la creazione dei dataset tesi alla condivisione, resi disponibili attraverso le adeguate interfacce per programmi applicativi (*application programming interface*, API) che garantiscano interoperabilità[48]. Gli aspetti tecnici tesi all'apertura e al riutilizzo del patrimonio informativo della PA rappresentano sicuramente una dimensione rilevante del fenomeno, ma non l'unica. La tesi che si sostiene è che la gestione dei dati della PA non possa essere limitata agli aspetti tecnico-informatici, ma occorra adottare un più ampio approccio che includa anche gli aspetti giuridici[49], le questioni etiche e organizzative derivanti

---

[46] AgID, Determinazione n. 183/2023, *Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., 8-9.

[47] Per descrivere questa rappresentazione distorta delle iniziative di *open data*, l'associazione OnData ha recentemente affermato che «troppo spesso la pubblicazione di dati aperti si sostanzia in un *formalismo tecnologico*, che si limita alla pubblicazione dei dati e quando va bene sono corredati di una descrizione e di una o più categorizzazioni» [enfasi mia]. Associazione OnData, *Newsletter 34*, 27 gennaio 2025, https://ondata.substack.com/p/associazione-ondata-newsletter-34. L'associazione OnData è un'iniziativa *bottom-up* che «promuove l'apertura dei dati pubblici per renderli accessibili a tutte e tutti. I suoi soci e socie sono giornalisti, sviluppatori, funzionari pubblici, professionisti, ma soprattutto attiviste e attivisti, che vivono e operano in Italia e all'estero», si veda: https://www.ondata.it/noi/.

[48] Sul punto, AgID, Determinazione n. 547/2021, *Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici e delle Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*, https://trasparenza.agid.gov.it/download/5429.html.

[49] Sul punto si consideri che in AgID, Determinazione n. 183/2023, *Linee Guida recanti*

dall'amministrazione dei dati e dalla gestione dei loro processi. V'è di più. Alla luce del quadro normativo, sia europeo che nazionale, e delle posizioni delle istituzioni coinvolte si ritiene che, ad oggi, la costruzione di meccanismi e processi di *data stewardship* nel settore pubblico si debba tradurre in un vero e proprio dovere per la PA derivante dal criterio di trasparenza, come argomentato di seguito.

2.2.1. *Trasparenza e* data stewardship *negli enti pubblici*

La trasparenza è un elemento cardine dell'agire amministrativo, derivante dal principio di imparzialità della PA *ex* articolo 97, comma 2 della Costituzione, ed è, infatti, rappresentata quale «mezzo necessario per garantire l'effettività dei principi costituzionali dedicati alla Pubblica amministrazione» [50]. Alla trasparenza è ricondotto l'istituto procedimentale del diritto d'accesso dal momento che la «conoscibilità generalizzata degli atti diviene la regola, limitata soltanto dalla previsione di eccezioni poste a tutela di interessi (pubblici e privati) che, con l'accesso, possono essere lesi/pregiudicati» [51]. Inoltre, il generale principio della trasparenza è anche evocato nel considerando 14 della Direttiva *open data*, al quale è ricondotta una triplice funzione: (i) di miglioramento dell'accessibilità alle informazioni, (ii) di rafforzamento della responsabilizzazione (*accountability*) dell'apparato pubblico, nonché (iii) di beneficio e ottimizzazione dell'operato stesso degli enti pubblici [52].

Tuttavia, per quanto il legislatore abbia previsto obblighi di apertura e condivisione in materia di *open data*, nonché specifiche procedure per esercitare il diritto d'accesso [53], restano poco indagate le operazioni preliminari

---

regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, cit., 85-107 si dedica un intero capitolo agli aspetti legali e di costo della gestione degli *open data*.

[50] S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in. C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. 2, ESI, Napoli, 2020, 497. Sul punto si veda, altresì, S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2017, 65-99; S. FOÀ, *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in C. CONTESSA, A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La tribuna, Piacenza, 2021, 903-921.

[51] S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, cit., 507.

[52] Considerando 14, direttiva (UE) 2019/1024.

[53] Il riferimento va, *in primis*, alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, *G.U.* n.

di cura e gestione dei dati che precedono il dialogo tra cittadini ed enti pubblici [54]. La *data stewardship* nella PA, intesa come l'insieme delle operazioni, dei meccanismi tecnici e organizzativi, nonché delle valutazioni etico-giuridiche che portano ad instaurare meccanismi di accurata amministrazione dei dati, diviene, dunque, fondamentale. L'introduzione di una struttura di *data stewardship* nella PA è prioritaria al punto d'essere lecito considerarla come un *dovere* in capo agli enti pubblici per almeno tre motivi: il primo connesso al diritto di accesso nella sua interpretazione di strumento partecipativo; il secondo relativo all'attuale quadro normativo europeo in materia di dati e i derivanti obblighi in capo agli enti pubblici; il terzo concernente la qualità dei dati.

(i) *Il diritto di accesso come strumento partecipativo*

In primo luogo, la *data stewardship* diventa un prerequisito fondamentale per l'esercizio del diritto di accesso e l'attuazione delle politiche di apertura del patrimonio informativo della PA. Come sostenuto in dottrina, la trasparenza rappresenta «al tempo stesso mezzo e fine dell'azione amministrativa» e «può [...] essere pienamente soddisfatta solo ove il legislatore incentivi e valorizzi la trasparenza non limitata al controllo, *ex post*, sugli esiti dell'azione amministrativa, ma si spinga a valorizzarla *ex ante*, come strumento di partecipazione dei consociati per la definizione delle scelte incidenti sulla collettività» [55].

Se si adotta tale interpretazione della trasparenza come strumento partecipativo, che precede l'azione amministrativa, allora si devono necessariamente contemplare meccanismi e processi che garantiscano un'accurata amministrazione dei dati, non unicamente dal punto di vista tecnico. In altre parole, devono essere immaginati e costruiti i meccanismi di dialogo attraverso l'accesso e questo può avvenire unicamente laddove esista una chiara e accurata *data stewardship* della PA [56].

---

192 del 18 agosto 1990, ma anche al D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, *G.U.* n. 80 del 5 aprile 2013.

[54] Come autorevolmente sostenuto nel campo del diritto amministrativo, «l'arretratezza italiana nell'uso delle tecnologie da parte delle pubbliche amministrazioni [...] inevitabilmente rallenta e opacizza la circolazione delle informazioni», in S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, cit., 515.

[55] S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, cit., 501.

[56] Questo è tanto più vero si pensa «alla partecipazione e alla trasparenza in funzione

(ii) *La complessità del quadro normativo*

Vi è, poi, un ulteriore motivo a sostegno del dovere di sviluppare una *data stewardship* della PA, che è connesso all'attuale quadro normativo europeo (e di riflesso anche nazionale) relativo ai dati, come descritto in precedenza [57]. Al momento, infatti, esistono molteplici disposizioni normative aventi ad oggetto la gestione di diverse tipologie di dati, che necessariamente coinvolgono le PA. Abbiamo già menzionato le disposizioni in materia di *open data* e di accesso, nonché i derivanti obblighi in capo al settore pubblico. Per esempio, a questo proposito, si consideri ulteriormente che l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e trasparenza (ANAC) e il Ministero per la PA hanno previsto l'obbligo in capo agli enti pubblici di dotarsi di un registro degli accessi per «agevolare l'esercizio del diritto di accesso generalizzato da parte dei cittadini e, al contempo, gestire in modo efficiente le richieste di accesso» [58]. Accanto a tale misura organizzativa, vi è tutto l'insieme di regole tecniche stabilite dall'AgID per quanto attiene all'apertura e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico menzionato in precedenza.

In aggiunta, si affiancano una serie di ulteriori disposizioni aventi ad oggetto specifiche tipologie di dati che necessariamente coinvolgono anche l'operato del settore pubblico. Si pensi alla gestione dei dati di carattere personale e alla conformità dell'azione amministrativa rispetto al Regolamento europeo per la protezione dei dati personali (GDPR) [59]. È trascorsa poco meno di una decina di anni dall'entrata in vigore del GDPR, eppure ancora persistono dubbi in merito al trattamento e alla gestione dei dati di carattere personale nella disponibilità alle PA. A questo proposito, è recente la pronuncia del TAR Lombardia che precisa la differenza che sussiste nella disciplina dell'accesso civico tra le varie tipologie di dati coinvolte. Nello specifico, il

partecipativa, rispetto all'economicità e all'efficienza nella gestione dei tempi e delle risorse», in S. Foà, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle «scatole nere» alla «casa di vetro»?*, in *Dir. amm.*, 3, 2023, 531.

[57] Sul ruolo dei dati nel quadro normativo europeo, a partire dalla strategia europea per i dati si veda, *supra*, capitolo I, paragrafo 5.

[58] Ministero per la Pubblica amministrazione, Circolare n. 2 /2017 Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (cd. FOIA), articolo 9.

[59] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

tribunale amministrativo di Milano si esprimeva sulla condotta della stazione appaltante che, in relazione ad un'istanza di accesso documentale di natura difensiva, aveva oscurato i dati personali generici dell'aggiudicataria. Nell'intersezione tra la normativa in materia di appalti, il diritto di accesso difensivo e la regolamentazione relativa alla protezione dei dati personali, il TAR Lombardia precisa che sia necessario operare in base al «criterio generale della 'necessità' ai fini della 'cura' e della 'difesa' di un proprio interesse giuridico, ritenuto dal legislatore tendenzialmente prevalente sulla tutela della riservatezza» quando «l'acquisizione dei dati personali generici consente alla ricorrente di meglio difendere la propria posizione in giudizio» [60].

Ma v'è di più. Accanto alle disposizioni in materia di *open data*, di accesso e di trattamento dei dati personali, sono state recentemente approvate svariate disposizioni normative ad oggetto i dati e il patrimonio informativo della PA. Si pensi agli obblighi derivanti dall'applicazione del *Data governance act* che stabilisce «le condizioni per il riutilizzo, all'interno dell'Unione, di determinate categorie di dati detenuti da enti pubblici» [61]. Oppure, si pensi agli obblighi in capo alle PA nell'applicazione dell'*AI act*, a partire dall'agosto del 2026 [62].

Uno degli aspetti chiave della *data stewardship* è la capacità di rispondere alle esigenze di un quadro normativo sempre più articolato. Al di là delle varie autorità e agenzie coinvolte nell'attuazione di tale complesso quadro normativo [63], resta indubbio che senza le appropriate strutture interne alle singole PA di coordinamento tra i vari obblighi derivanti dalla gestione dei dati molte delle disposizioni rischiano di restare lettera morta, se non di tradursi in un pregiudizio per i cittadini. Strutturare meccanismi e prassi tese all'amministrazione dei dati del settore pubblico, vale a dire immaginare forme e mezzi di una *data stewardship* della PA, emerge dunque come

---

[60] TAR Lombardia, Sez. I, sent. 11 novembre 2024, n. 02191, in www.giustizia-amministrativa.it/.

[61] Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), articolo 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj.

[62] Sul punto, si veda S. FOÀ, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle «scatole nere» alla «casa di vetro»?*, cit., 532.

[63] Sul punto, si veda, con specifico riferimento all'*AI act* B. MARCHETTI, *Artificial Intelligence and public authorities: does the European AI act protect public values?*, in *European Review of Public Law* 36.1, 2024, 67-90.

dovere generale dal complesso quadro normativo del governo europeo dei dati.

(iii) *La qualità dei dati*

Come detto più volte, la *data stewardship* non si limita ad essere l'insieme delle soluzioni tecniche per una buona gestione dei dati. Il riferimento va ad un più ampio approccio che contempli varie dimensioni.

Uno degli aspetti essenziali relativi alla gestione dei dati della PA è rappresentato dalla qualità. A questo proposito, l'ANAC, con la Delibera n. 495 del 25 settembre 2024 [64] e l'allegato "Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione *ex* d.lgs. 33/2013", ha introdotto per le PA che detengono obblighi di trasparenza e pubblicazione del patrimonio informativo alcuni requisiti in materia di qualità dei dati. In particolare, i dati non devono essere parziali (integrità), ma pubblicati interamente (completezza), resi disponibili «nell'immediatezza della loro adozione» (tempestività), aggiornati con costanza (costante aggiornamento), agilmente consultabili e comprensibili, omogenei, facilmente riutilizzabili, conformi all'originale, dotati di informazioni relative alla provenienza e rispettosi dei «principi sul trattamento dei dati personali» [65].

Pur riconoscendo il valore positivo della precisazione offerta dall'ANAC riguardo ai requisiti relativi alla qualità dei dati, ciò che continua a mancare, tuttavia, è l'attenzione per le fasi preliminari alla pubblicazione dei dati da parte delle PA [66]. Anche in questo caso, dunque, per soddisfare i requisiti di qualità dei dati specificati da ANAC e derivanti dal D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, è una struttura di *data stewardship* in grado di coordinare i vari obblighi derivanti dal principio di trasparenza della PA.

---

[64] ANAC, Delibera n. 495 del 25 settembre 2024, *G.U.* n. 16 del 21 gennaio 2025, https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-n.-495-del-25-settembre-2024.

[65] ANAC, Allegato n. 4, Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione *ex* D.Lgs. n. 33/2013, https://www.anticorruzione.it/en/-/news.26.11.24.istruzioni.operative.

[66] Sul punto l'associazione OnData commenta che «per ottenere la qualità, serviranno persone disposte a fare richieste e a dedicare tempo alla cosa. Perché nella pratica significherà inviare una PEC al responsabile della trasparenza, sollecitare se non arriva risposta, scrivere all'OIV [*organismi indipendenti di valutazione*] se il silenzio persiste e, se ancora nulla si muove, rivolgersi ad ANAC. E nel frattempo saranno passati mesi», in OnData, *Newsletter 34*, 27 gennaio 2025, https://ondata.substack.com/p/associazione-ondata-newsletter-34.

Per interpretare la trasparenza come strumento partecipativo, attuare il complesso e ambizioso quadro di politiche europee e nazionali in materia di dati ed essere in grado di esercitare un diritto all'avere di dati di qualità è necessario investire su strutture di *data stewardship* da sviluppare a livello di singole PA, come elemento di interfaccia tra i cittadini e le istituzioni [67].

2.3. *Giustizia*

La digitalizzazione che, nelle sue varie forme e accezioni, coinvolge il settore della giustizia è un tema ampiamente dibattuto ormai da decenni [68]. A prescindere dalle discusse rappresentazioni fantascientifiche del fenomeno che coinvolgono speculazioni su presunti giudici robot [69] o ambiziose forme di delegazione tecnologica [70], generalmente le forme di digitalizzazione del

[67] Un esempio virtuoso in questo senso si ritrova nella "2023–2026 Data Strategy for the Federal Public Service" del governo del Canada. Nello specifico, si afferma che «Stewarding data effectively ensures that it can be found, accessed, integrated and (re)used appropriately. It will be critical to ensure consistent data quality and appropriate level of disaggregated detail, so that data-informed decisions are representative of the diverse people, places and businesses served by the government». Si veda Government of Canada, *2023–2026 Data Strategy for the Federal Public Service*, 2024, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/2023-2026-data-strategy.html.

[68] Si veda, *ex multis*, U. PAGALLO, *The laws of robots: Crimes, contracts, and torts*, Springer Science & Business Media, Dordrecht, 2013; S. QUATTROCOLO, *La giustizia penale*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 323-343; E. LONGO, *La 'Giustizia digitale' tra nuove forme di efficienza e garanzia dei diritti costituzionali*, in *La Nuova Giuridica*, 4.2, 2023, 187-209.

[69] E. WATAMURA *et al*., *Empathetic robot judge, we trust you*, in *International Journal of Human–Computer Interaction* 40.18, 2024, 5192-5201.

[70] Si pensi al progetto DataJust sviluppato dal Ministero della giustizia francese (si veda: Ministre de la justice, République française, Décret n. 2020-356 du 27 mars 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «DataJust», ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/3/27/JUST1930979D/jo/texte) che apriva alla sperimentazione di un sistema di apprendimento automatizzato per l'identificazione del risarcimento dei danni. L'obiettivo era quello di creare un sistema che rappresentasse un parametro di riferimento per valutare l'importo del risarcimento e incoraggiare accordi extragiudiziali. Tuttavia, dopo un paio di anni di sperimentazione, il progetto è stato abbandonato a causa della «complexité du chantier», si veda: E. MARZOLF, *Exclusif: le ministère de la Justice renonce à son algorithme DataJust*, in *ActeursPublics*, 2022, https://acteurspublics.fr/articles/exclusif-le-ministere-de-la-justice-renonce-a-son-algorithme-datajust.

settore della giustizia meglio riuscite sono interventi di più ridotta portata, tesi ad affrontare sfide pratiche e procedurali che caratterizzano il quotidiano operato dei professionisti del sistema giudiziario. Gli esempi sono molteplici. Si pensi alle forme di trascrizione automatica delle udienze sviluppato in Estonia nel 2022[71], all'iniziativa portoghese di assegnazione automatizzata dei casi giudiziari[72], oppure al progetto francese che si prefigge di delegare la trascrizione di udienze, denunce e referti medici ad un sistema di IA entro la fine del 2026[73].

Il comun denominatore di queste iniziative è il trattamento di considerevoli moli di dati del sistema giudiziario, vale a dire una tipologia di dati pubblici di notevole valore, seppur decisamente poco esplorata. L'attenzione, infatti, si rivolge generalmente all'accesso alle banche dati del settore della giustizia[74], oppure alla gestione dei cd. "dati giudiziari". L'articolo 10 del *General data protection regulation* (GDPR) fa riferimento ai dati relativi a condanne penali e reati, comunemente definiti quali «dati giudiziari», vale a dire una particolare categoria di dati personali che «possono rivelare

---

[71] M.-E. TUULIK, *Estonia does not develop AI Judge*, in, *Republic of Estonia Ministry of Justice*, 2022, https://www.just.ee/en/news/estonia-does-not-develop-ai-judge.

[72] Tale progetto, approvato nel 2021 (si veda: Assembleia da República, Lei nº 55/2021, de 13 de agosto, Diário da República nº 157/2021, Série I de 2021-08-13, páginas 11-13, ELI: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-2021-169529624), non è tuttavia privo di sfide e critiche: P.Z. GONCALVES, *Algoritmo que sorteia processos "comete erros crassos", denuncia presidente do Supremo Administrativo*, in *Executive Digest*, 2024, https://executivedigest.sapo.pt/noticias/presidente-do-supremo-tribunal-administrativo-denuncia-que-algoritmo-que-sorteia-processos-comete-erros-crassos/.

[73] Le Monde, *Gabriel Attal mise sur l'intelligence artificielle pour "simplifier" les démarches administratives*, in *Le Monde "Politique"*, 2024, https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/04/23/gabriel-attal-mise-sur-l-intelligence-artificielle-pour-simplifier-les-demarches-administratives_6229417_823448.html.

[74] Si tratta, in genere, di accesso a documenti già pubblicati (per esempio, sentenze o testi normativi), resi disponibili attraverso banche dati. Sul punto, *ex multis*: U. PAGALLO *et al.*, *Introduction: legal and ethical dimensions of AI, NorMAS, and the Web of data*, in U. PAGALLO *et al.* (a cura di), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Springer, Cham, 2018; M. PALMIRANI, *Lexdatafication: Italian legal knowledge modelling in Akoma Ntoso*, in V. RODRÍGUEZ-DONCEL *et al.* (a cura di), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems XI-XII: AICOL International Workshops 2018 and 2020*, Springer, Cham, 2021, 31-47; M. VAN OPIJNEN, G. PERUGINELLI, E. KEFALI, M. PALMIRANI, *Online publication of court decisions in Europe*, in *Legal Information Management*, 17.3, 2017, 136-145; B. AHL, D. SPRICK, *Towards judicial transparency in China: The new public access database for court decisions*, in *China Information* 32.1, 2018, 3-22.

l'esistenza di determinati provvedimenti giudiziari soggetti ad iscrizione nel casellario giudiziale (ad esempio, i provvedimenti penali di condanna definitivi, la liberazione condizionale, il divieto od obbligo di soggiorno, le misure alternative alla detenzione) o la qualità di imputato o di indagato»[75].

Tuttavia, la categoria dei dati afferenti al sistema giudiziario è più ampia rispetto ai soli dati giudiziari, che ne rappresentano una limitata porzione. I dati del settore giudiziario possono essere definiti come tutte le informazioni generate durante il (e sul) processo: l'insieme di dati aventi ad oggetto il contezioso dei tribunali[76], la totalità dei documenti di parte che istruiscono la causa, le trascrizioni delle udienze, i metadati creati dai depositi iniziali (per esempio, dati spaziali e temporali), nonché ovviamente anche i dati personali dei soggetti coinvolti (i cd. "dati giudiziari" ai sensi del GDPR). In altre parole, i dati del sistema giudiziario sono tutto il flusso di dati («*informational footprint*»[77]) connessi ai processi e all'espletarsi dei meccanismi della giustizia.

I dati del settore giudiziario sono caratterizzati da un elevatissimo potenziale, scarsamente esplorato dalle istituzioni[78] che invece è già divenuto

---

[75] Garante per la protezione dei dati personali, *Cosa intendiamo per dati personali?*, https://www.garanteprivacy.it/home/diritti/cosa-intendiamo-per-dati-personali. Si consideri che l'articolo 4(1)e (ora abrogato) del Codice privacy, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali, prima del D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), di attuazione del GDPR, recava specificamente la definizione di dati giudiziari, quali «dati personali idonei a rivelare provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere da a) a o) e da r) a u), del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti, o la qualità di imputato o di indagato ai sensi degli articoli 60 e 61 del codice di procedura penale».

[76] Z.D. CLOPTON, A.Z. HUQ, *The necessary and proper stewardship of judicial data*, in *Stanford Law Review* 76.5, 905.

[77] Z.D. CLOPTON, A.Z. HUQ, *The necessary and proper stewardship of judicial data*, cit., 898.

[78] A questo proposito, si consideri, ad esempio, che nel dismettere il già citato progetto DataJust, sviluppato nel 2022 dal Ministero della giustizia francese, molti si sono interrogati sul destino dei dati generati durante la sperimentazione, considerando la scarsità delle informazioni fornite dalle istituzioni sul punto. Si veda: A. VITARD, *C'est la fin pour DataJust, l'algorithme d'évaluation des préjudices corporels*, in *L'usine digitale*, 2022, https://www.usine-digitale.fr/article/c-est-la-fin-pour-datajust-l-algorithme-d-evaluation-des-prejudices

oggetto di interesse da parte di alcuni dei più celebri studi legali al mondo nonché di innovative aziende nel settore[79]. L'eterogeneo insieme di risorse che concorre a formare l'ampia categoria di dati del sistema giudiziario è prodotto dall'interazione tra le molteplici parti coinvolte nel contenzioso e, pertanto, tali dati possono rappresentare una risorsa di grande valore per il funzionamento del settore della giustizia, se propriamente trattati, elaborati, archiviati e conservati. Sviluppare meccanismi di *data stewardship* per la gestione dei dati del settore della giustizia diviene una necessità per assicurare processi equi e giusti. L'elaborazione di strategie condivise per una responsabile e consapevole gestione dei dati del sistema giudiziario può infatti soddisfare un triplice bisogno, per (i) l'ottimizzazione del sistema, (ii) il potenziamento dell'accesso alla giustizia, e (iii) l'eventuale sviluppo di progetti di IA in campo giuridico.

(i) *Ottimizzazione del sistema*

La prima necessità da soddisfare ha a che fare con l'efficientamento del sistema. Adottare regole e prassi comuni per la gestione dei dati della giustizia, non limitando l'attenzione unicamente ai dati di carattere personale coinvolti nella dinamica, potrebbe giocare un ruolo rilevante in relazione alle lamentate inefficienze del sistema giudiziario, all'arretrato delle cause pendenti, nonché ai tempi lunghi del contenzioso. L'adozione di strutture di *data stewardship* può, infatti, permettere di sviluppare una migliore comprensione dei colli di bottiglia e dei rallentamenti che congestionano i contenziosi.

-corporels.N1773872, «Le ministère de la Justice aurait mis un terme à l'expérimentation de DataJust, un projet visant à développer un modèle sur l'indemnisation des préjudices corporels. [...]. Il reste désormais à savoir quelle sera le devenir des nombreuses données collectées».

[79] L'analisi condotta in Z.D. CLOPTON, A.Z. HUQ, *The necessary and proper stewardship of judicial data*, cit., 902, mostra «[…] the practical importance of commercial firms such as Westlaw (owned by the Thomson Reuters Corporation), Lexis (owned by the RELX Group), and Bloomberg in managing-and hence deciding on-the public flow of information and, in the process, capturing much of its value». Ma si considerino altresì aziende che forniscono servizi a supporto dell'attività legale, come l'azienda statunitense Harvey (https://www.harvey.ai), che offre di IA per professionisti nel settore legale: «The startup Harvey was built using the underlying GPT technology created by OpenAI. Harvey raised $5mn in 2022, led by the OpenAI Startup Fund in what the startup describes as a 'co-pilot for lawyers'», in U. SMARTT, *Are our law students 'robot proof'? AI chatbots and the future of working with computer generated copyrighted works*, in *HEA Symposium Birmingham*, 2024, 3.

Si consideri, per esempio, che un procedimento pendente sia in sede civile che in quella penale dal punto di vista della gestione dei dati si traduce in un problema di interoperabilità [80] tra dati di formati differenti, non necessariamente compatibili, che possono generare lungaggini procedurali. Oppure si pensi alle pratiche di anonimizzazione o oscuramento dei dati personali nei documenti procedurali e nelle sentenze, che al momento sono caratterizzate da grande frammentarietà e scarso coordinamento tra le varie corti [81].

(ii) *Potenziamento dell'accesso alla giustizia*

Una buona e consapevole amministrazione dei dati del settore della giustizia ne consente il riutilizzo che può rappresentare uno strumento straordinariamente efficace per garantire un ampio accesso alla giustizia, quale requisito fondamentale dello Stato di diritto [82]. Dai dati sui contenziosi (per esempio, conteggio dei numeri di depositi; stragiudiziale; assegnazioni, ecc.) è possibile ricavare informazioni utili sul ruolo dei tribunali, delle differenti corti nonché sulla comprensione delle lacune nell'accesso alla giustizia e i potenziali rimedi.

Si consideri che anche i dati mancanti veicolano informazione, avendo la capacità di far emergere deficienze del sistema e carenze delle strutture; oppure, addirittura possono gettare luce, in maniera indiretta, su questioni di interesse pubblico al di fuori dei tribunali [83]. In altre parole, i dati del sistema

---

[80] «Here is one example of an interoperability challenge: Although there is a recommended "dictionary" of event codes for all courts, each court maintains its own list of event codes for docket entries. This means that the same document filed in two courts can receive a different label in the two cases, even when the cases are related» in Z.D. CLOPTON, A.Z. HUQ, *The necessary and proper stewardship of judicial data*, cit., 912.

[81] Sul punto, cfr. J. CIANI SCIOLLA, L. PASERI, *Anonymisation of judicial rulings for legal analytics purposes: Ethics, law, and compliance*, in N. MONIZ *et al.* (a cura di), *EPIA Conference on Artificial Intelligence, EPIA 2023*, Springer, Cham, 2023, 105-117.

[82] G.J. POSTEMA, *We are in a global Rule of Law recession*, in *The Rule of Law, justice and the future of democracy*, IVR Proceedings, 2024, 65. Ma si veda, altresì, T. BINGHAM, *The rule of law*, Penguin, London, 2010, 37, in cui l'autore identifica il primo principio della «rule of law» con «Accessibility to law»: «The law must be accessible and so far as possible intelligible, clear and predictable».

[83] «Importantly, court data provides information both where it is found and where it is not. The statistician David Hand has explored how identifying unexpected gaps in data can be informative for future decision-making. A lack of cases where litigation might be expected could, for example, be evidence of an access-to-justice problem», Z.D. CLOPTON, A.Z. HUQ, *The necessary and proper stewardship of judicial data*, cit., 968.

giudiziario (o la loro mancanza) possono riflettere dinamiche sociali, esterne all'amministrazione della giustizia. La rivelazione di *pattern* o fenomeni sociali a partire dal trattamento dei dati del settore giudiziario possono divenire oggetto di interesse da parte delle istituzioni e orientare consapevolmente le strategie di intervento, avvalorate dal dato empirico.

In aggiunta, un limite è rappresentato dal fatto che attualmente sono coloro che possono accedere ai *database* commerciali che dispongono di un quadro più completo del comportamento giudiziario e degli orientamenti giurisprudenziali, rispetto a chi si affida alle fonti pubbliche. Tuttavia, anche in tal caso, le informazioni che si possono inferire restano comunque parziali. Curare i dati del settore giudiziario, adottare prassi comuni per standardizzarne i formati, rendere tali risorse processabili dalle macchine («*machine-readable*»[84]) e quindi disporre di un più ricco patrimonio informativo connesso all'operato del settore della giustizia diviene, dunque, una necessità per migliorare la qualità delle istituzioni giudiziarie e per ottimizzare la gestione di tale peculiare patrimonio informativo pubblico, agevolando l'accesso alla giustizia.

(iii) *Sviluppo di progetti di IA nel campo giuridico*

Istituire meccanismi di *data stewardship* rappresenta sicuramente un costo. Tuttavia, occorrerebbe cambiare approccio e iniziare ad interpretare tali costi in termini di investimento. Negli ultimi anni sono stati attuati svariati audaci progetti di digitalizzazione del settore della giustizia attraverso l'implementazione di sistemi di IA. Non di rado tali progetti sono risultati meno efficaci di quanto previsto. I risultati deludenti possono essere imputati a molteplici cause. Una ragione è sicuramente la scarsa alfabetizzazione in materia di IA, che implica di frequente una carente attenzione nei confronti della buona e responsabile gestione dei dati[85]. Investire in avanzati strumenti di apprendimento automatico o nell'implementazione di *Large language models* (LLMs) capaci di generare modelli e future previsioni su dati impropriamente amministrati o – addirittura – in assenza di banche dati rilevanti in specifici settori

[84] M. MARKOVIĆ, S. GOSTOJIĆ, *Open judicial data: a comparative analysis*, in *Social Science Computer Review* 38.3, 2020, 295.

[85] Un'analisi empirica condotta con professionisti nel settore legale ha confermato che «[A] main challenge is, certainly up until now, not having the skillset to analyse the data effectively», in C. BROOKS, C. GHERHES, T. VORLEY, *Artificial intelligence in the legal sector: pressures and challenges of transformation*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 13.1, 2020, 148. Sul punto, *supra*, capitolo IV, paragrafo 4.1.

si traduce necessariamente in un fallimento. Per questo motivo, se l'intento è quello di portare avanti ambiziosi progetti connessi all'implementazione di servizi di IA nell'ambito legale e nel sistema delle corti, diviene una priorità investire nello sviluppo di meccanismi di *data stewardship* per il settore della giustizia. In questo modo, da un lato, si fornisce una solida e fondamentale base per ulteriori sviluppi e progetti che abbiano al centro il trattamento dell'ampia categoria dei dati del sistema giudiziario e, dall'altro lato, si identifica un punto di contatto, una struttura o un ufficio che sia specificamente competente e responsabile per tale gestione.

Indipendentemente dalla desiderabilità del fenomeno, è lecito ritenere che l'amministrazione della giustizia, attualmente, passi anche attraverso la gestione dei dati del settore. Merita ribadire che l'obiettivo della *data stewardship* nel campo della giustizia non è la condivisione di dati, bensì l'accurata amministrazione di un insieme eterogeneo e variegato di risorse, con l'intento di renderle disponibili laddove necessario, garantendone sicurezza e archiviazione nel lungo periodo. A fronte di questo scenario, la *data stewardship* nel settore giudiziario non è unicamente un vantaggio, ma anzi una necessità: la qualità della giustizia dipende *anche* dall'amministrazione dei dati del settore.

Dopo aver indagato il ruolo della *data stewardship* nel settore pubblico, guardando all'ambito della ricerca scientifica, a quello della pubblica amministrazione e, infine, alla giustizia, occorre ora rivolgere l'attenzione al settore privato.

3. Data stewardship *nel settore privato*

Per indagare la *data stewardship* nel settore privato è fondamentale rivolgere l'attenzione al Regolamento (UE) 2023/2854, cd. *Data act,* entrato in vigore l'11 gennaio 2024, applicabile dal 12 settembre 2025 [86]. L'obiettivo delle istituzioni europee che ha portato all'approvazione del *Data act* è quello di promuovere una maggiore condivisione dei dati, rafforzando l'economia dei dati (*data-economy*) europea per renderla più competitiva a livello globale, ad integrazione del *Data governance act*, ulteriore pilastro della strategia europea

[86] Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj.

per i dati [87]. Thierry Breton, commissario europeo per il mercato interno ai tempi della presentazione della proposta di Regolamento nel febbraio del 2022 [88], aveva affermato che «finora solo una piccola parte dei dati industriali viene utilizzata, mentre il potenziale di crescita e innovazione è enorme. Il *Data act* garantirà che i dati industriali siano condivisi, archiviati ed elaborati nel pieno rispetto delle norme europee» [89], facendo, altresì, esplicito riferimento al potenziale del Regolamento nel rafforzare la sovranità europea nel digitale. A tale scopo, il Regolamento si concentra su tre meccanismi di condivisione dei dati delle aziende nei confronti dei consumatori (*business-to-consumer*, B2C), di altri attori privati (*business-to-business*, B2B) e degli enti pubblici (*business-to-governments*, B2G). L'intento è quello di analizzare queste tre tipologie di condivisione (paragrafo 3.1) per comprendere quale sia lo spazio della *data stewardship* nella struttura del *Data act* (paragrafo 3.2).

3.1. *Meccanismi di condivisione dei dati ai sensi del* Data act

Il *Data act* introduce nuovi obblighi di condivisione per le aziende, partendo dall'assunto che vi siano delle barriere ad un'ottimale allocazione dei dati a beneficio della società. Esse sono state indentificate in mancanza di incentivi alla condivisione e negli elevati costi derivanti; nell'incertezza in merito a diritti e obblighi in relazione ai dati; nonché nella frammentarietà dei dati in *silos* non comunicanti tra loro [90].

Con l'intento di reagire a tali inefficienze, per «eliminare gli ostacoli al buon funzionamento del mercato interno dei dati» [91], il *Data act* sviluppa tre

---

[87] Si veda, *supra*, capitolo I, ma altresì capitolo II, paragrafo 5.

[88] Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data act), COM/2022/68 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0068.

[89] EU press release, *Data Act: Commission proposes measures for a fair and innovative data economy*, 23 febbraio 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1113, [trad. mia]. Per una lettura critica del potenziale del *Data act* per promuovere l'innovazione si veda W. KERBER, *EU Data Act: Will new user access and sharing rights on IoT data help competition and innovation?*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2024, 5: «For many IoT-related services, e.g. also repair services, it is unclear, whether the scope of the data for these user rights (raw and pre-processed data) will be sufficient for enabling these services or are useful enough for the innovation of new products and services».

[90] Considerando 2, Regolamento (UE) 2023/2854.

[91] Considerando 4, Regolamento (UE) 2023/2854.

meccanismi di condivisione dei dati delle aziende nei confronti dei consumatori (*business-to-consumer*, B2C), di altri attori privati (*business-to-business*, B2B) e degli enti pubblici (*business-to-governments*, B2G).

Il capo II del *Data act* è dedicato alle forme di condivisione B2C e B2B dei dati relativi alle prestazioni, all'uso e all'ambiente dei «prodotti connessi», cioè beni che raccolgono, generano o comunicano dati sul suo utilizzo o sull'ambiente nel quale operano [92], e dei «servizi correlati», vale a dire servizi digitali fondamentali per il funzionamento dei prodotti connessi [93]. Si prevede, infatti, un obbligo dei titolari dei dati di mettere prontamente a disposizione dell'utente tali dati (articolo 4 *Data act*) e un diritto in capo all'utente di condividere gli stessi con terzi (articolo 5 *Data act*). Il capo V del *Data act*, invece, è dedicato alla condivisione di dati del settore privato (articolo 1(2)(d) a beneficio di enti pubblici, della Commissione, della Banca centrale europea e di organismi dell'Unione sulla base di necessità eccezionali.

I meccanismi di condivisione B2C e B2B sono tesi ad affrontare il problema relativo al controllo esclusivo che i produttori dei dispositivi di *Internet of things* (IoT) esercitano sui dati generati dai sistemi stessi [94]. Invece, le forme di condivisione B2G mirano a fronteggiare cd. «necessità eccezionali», definite nel considerando 63 *Data act* come «circostanze imprevedibili e limitate nel tempo, a differenza di altre circostanze che potrebbero essere pianificate, programmate, periodiche o frequenti». Tali obblighi di condivisione sono ammessi solamente nel caso in cui i dati richiesti siano necessari per rispondere a un'emergenza pubblica [95]. Oppure, laddove non vi sia

[92] Per prodotto connesso si intende «un bene che ottiene, genera o raccoglie dati relativi al suo utilizzo o al suo ambiente e che è in grado di comunicare dati del prodotto tramite un servizio di comunicazione elettronica, una connessione fisica o l'accesso su dispositivo, e la cui funzione primaria non è l'archiviazione, il trattamento o la trasmissione dei dati per conto di una parte diversa dall'utente» (art. 2(5) *Data act*).

[93] Per servizio correlato si intende «un servizio digitale diverso da un servizio di comunicazione elettronica, anche software, connesso con il prodotto al momento dell'acquisto, della locazione o del noleggio in modo tale che la sua assenza impedirebbe al prodotto connesso di svolgere una o più delle sue funzioni o che è successivamente connesso al prodotto dal fabbricante o da un terzo al fine di ampliare, aggiornare o adattare le funzioni del prodotto connesso» (art. 2(6) *Data act*).

[94] W. KERBER, *Governance of IoT Data: Why the EU Data Act will not fulfill its objectives*, in *GRUR International* 72.2, 2023, 122.

[95] Per emergenza pubblica si intende «una situazione eccezionale, limitata nel tempo, come un'emergenza di sanità pubblica, un'emergenza derivante da calamità naturali, una grave catastrofe di origine antropica, compreso un grave incidente di cibersicurezza, che

un'emergenza pubblica, una condivisione B2G è ammessa solamente nella misura in cui i dati richiesti siano necessari per svolgere un compito specifico compiuto nell'interesse pubblico esplicitamente previsto dalla legge (quali la redazione di statistiche ufficiali, la mitigazione o la ripresa dopo un'emergenza pubblica) oppure non si abbiano altri mezzi a disposizione per ottenere tali dati (articolo 15(2)(b) *Data act*). Se la condivisione B2G è motivata da un'emergenza pubblica possono essere coinvolti sia dati personali che non personali. Al di fuori di questa circostanza, invece, è consentita solo la condivisione di dati non personali. Questa tipologia di condivisione dei dati è profondamente incentrata sul concetto di pubblico interesse [96] e, di conseguenza, su cosa sia definito tale dagli Stati membri [97].

Al di là delle analisi sulla portata e sulle implicazioni di tale modello di condivisione B2G, ciò che rileva ai fini della presente analisi sono gli aspetti procedurali. Vige in capo al titolare dei dati un generale dovere di presa in carico della richiesta, che deve essere analizzata e dopodiché accettata o rifiutata, richiedendo un solerte riscontro nonché una valutazione caso per caso. L'impresa, infatti, in qualità di titolare dei dati [98], una volta ricevuta una richiesta di condivisone di dati B2G ai sensi dell'articolo 17 *Data act*, è tenuta a mettere i dati a disposizione del richiedente «senza indebito ritardo, tenendo conto delle misure tecniche, organizzative e giuridiche necessarie» (articolo 19(1) *Data act*). Laddove lo ritenga necessario, il titolare dei dati

---

incide negativamente sulla popolazione dell'Unione o su tutto o parte di uno Stato membro, con il rischio di ripercussioni gravi e durature sulle condizioni di vita o sulla stabilità economica, sulla stabilità finanziaria, o di un sostanziale e immediato degrado delle risorse economiche nell'Unione o nello Stato membro o negli Stati membri interessati e che è determinata o dichiarata ufficialmente in conformità delle pertinenti procedure previste dal diritto dell'Unione o nazionale» (articolo 4(29) *Data act*).

[96] «The government's purpose in accessing the data (*what for*?) […] reflects the public interest and forms the reference point for all the subsequent questions that access rules should address», in H. RICHTER, *The law and policy of government access to private sector data ('B2G data sharing')*, in J. DREXL *et al.* (a cura di), *Data access, consumer interests and public welfare*, Nomos, Baden-Baden, 2021, 542.

[97] Sul punto di veda, *supra*, capitolo II.

[98] Per titolare dei dati si intende «una persona fisica o giuridica che ha il diritto o l'obbligo, conformemente al presente regolamento, al diritto applicabile dell'Unione o alla legislazione nazionale adottata conformemente al diritto dell'Unione, di utilizzare e mettere a disposizione dati, compresi, se concordato contrattualmente, dati del prodotto o di un servizio correlato che ha reperito o generato nel corso della fornitura di un servizio correlato» (articolo 2(13) *Data act*).

può rifiutare la richiesta o chiederne la modifica, ma questo deve avvenire «senza indebito ritardo e, in ogni caso, entro cinque giorni lavorativi dal ricevimento di una richiesta di dati necessari per rispondere a un'emergenza pubblica e senza indebito ritardo e, in ogni caso, entro 30 giorni lavorativi dal ricevimento di tale richiesta in altri casi di necessità eccezionale» (articolo 18(2) *Data act*). Ai sensi dell'articolo 18(2) *Data act*, il rifiuto di condivisione è ammesso in tre casi: se il titolare dei dati non ha il controllo su tali dati (lettera a); qualora vi sia già stata una precedente richiesta analoga (lettera b); oppure, nel caso in cui la richiesta presentata non soddisfi le condizioni stabilite all'articolo 17 *Data act*.

I brevi tempi di riscontro, da un lato, e la necessaria analisi delle richieste per garantirne la conformità ai sensi dell'articolo 17 *Data act*, dall'altra, rendono doverosa una buona organizzazione interna al titolare dei dati. L'impresa deve essere capace di porre in essere la valutazione in tempi brevi, tenendo conto dei potenziali interessi coinvolti. Si pensi, per esempio, all'esigenza di valutare la condivisione di dati personali, ammessa solo laddove la richiesta sia motivata dalla necessità di fronteggiare un'emergenza pubblica. In tal caso, occorrerà condurre una valutazione interna, potenzialmente coinvolgere il *Data protection officer* (DPO) se presente, e garantire la conformità dell'azienda sia come titolare dei dati ai sensi del *Data act*, sia come titolare del trattamento dei dati personali ai sensi del GDPR.

In aggiunta, si consideri più attentamente il motivo che ammette il rifiuto della richiesta di condivisione stabilito all'articolo 18(2)(b) *Data act*, vale a dire il fatto che «un altro ente pubblico, o la Commissione, la Banca centrale europea o un organismo dell'Unione ha presentato in precedenza una richiesta analoga per la stessa finalità e al titolare dei dati non è stata notificata la cancellazione dei dati a norma dell'articolo 19, paragrafo 1, lettera c)». Rifiutare una richiesta di condivisione dati B2G ai sensi dell'articolo 18(2)(b) *Data act* rende, dunque, imprescindibile che internamente all'impresa si tenga traccia delle richieste ricevute e delle eventuali notifiche di cancellazione dei dati da parte del richiedente, come previsto ai sensi dell'articolo 19(1)(c) *Data act*.

Nel caso in cui il titolare dei dati sia stabilito in uno Stato membro differente rispetto a quello del richiedente, è previsto il coinvolgimento dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 37 *Data act*, accrescendo la complessità della procedura (articolo 22 *Data act*). Pertanto, in uno scenario caratterizzato da una fitta rete di norme e procedure, valutare l'opportunità di dotarsi internamente di una struttura di amministrazione dei dati può rivelarsi altamente vantaggioso, come indagato nel successivo paragrafo.

3.2. *Una questione di opportunità?*

L'articolo 37 del *Data act*, rubricato «Autorità competenti e coordinatori dei dati» introduce una figura inedita, il cd. coordinatore di dati (*data coordinator*), non presente nella proposta di Regolamento [99]. La disposizione prevede l'obbligo per gli Stati membri di nominare una o più autorità nazionali competenti, atte all'applicazione e all'esecuzione del *Data act*.

Nello specifico, l'articolo 37(2) *Data act* stabilisce che, qualora si designi a livello nazionale più di una autorità competente per il Regolamento, lo Stato membro sia altresì tenuto a identificare un coordinatore dei dati, vale a dire un'entità che persegua una duplice funzione, di cooperazione e assistenza. La prima funzione, di cooperazione, è rivolta all'attività delle varie autorità nominate a livello nazionale e ha l'intento di coordinarne l'operato [100].

La seconda funzione, quella di assistenza, è rivolta nei confronti delle varie «entità che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento» (art. 37(2) *Data act*) ed estende l'ambito di manovra del coordinatore dei dati, che va al di là dei rapporti con le singole autorità nazionali competenti, per rivolgersi direttamente alla pluralità di attori coinvolti nell'applicazione e attuazione del *Data act.* A questo proposito, infatti, l'articolo 37(6) *Data act* identifica il coordinatore dei dati come «punto di contatto unico per tutte le questioni relative all'applicazione del presente regolamento», prevedendone un ruolo centrale nelle condivisioni B2G (articolo 37(6)(b)

[99] Nella proposta di Regolamento, l'articolo 31, rubricato «Competent authority» menzionava unicamente la necessità di coordinamento nel caso in cui uno Stato membro nominasse più d'una autorità nazionale competente, con generale riferimento ad una cd. «coordinating competent authority» (articolo 31(4) e considerando 81 proposta di Regolamento *Data act*), il cui nominativo doveva essere comunicato alla Commissione e iscritto nel registro pubblico (articolo 31(5) proposta di Regolamento *Data act*).

[100] La funzione di coordinamento è ulteriormente specificata all'articolo 37(5) *Data act* dove si afferma che «Laddove designato, il coordinatore dei dati facilita la cooperazione di cui alle lettere f), g) e h), del primo comma e assiste le autorità competenti su loro richiesta», vale a dire: (i) «la cooperazione con le autorità competenti di altri Stati membri e, ove opportuno, con la Commissione o l'EDIB per garantire l'applicazione coerente ed efficiente del presente regolamento» (art. 37(1)(f) *Data act*); (ii) «la cooperazione con le autorità competenti pertinenti incaricate dell'attuazione di altri atti giuridici dell'Unione o nazionali» (art. 37(1)(g) *Data act*); (iii) «a cooperazione con le autorità competenti pertinenti per garantire che gli articoli da 23 a 31 e gli articoli 34 e 35 siano applicati coerentemente con altro diritto dell'Unione e misure di autoregolamentazione applicabili ai fornitori di servizi di trattamento dei dati» (art. 37(1)(h) *Data act*).

Data act) e un obbligo di notifica nei confronti della Commissione in merito alle richieste di condivisione di dati negate (articolo 37(6)(c) *Data act*) [101].

La funzione del coordinatore dei dati è simile a quella del *data steward*, poiché entrambi facilitano la condivisione dei dati. Tuttavia, i coordinatori dei dati sono nominati da ciascun Stato membro, in relazione alle autorità competenti, mentre la *data stewardship* sarebbe la funzione corrispondente e speculare all'interno delle singole organizzazioni [102].

Guardando ai lavori preparatori del testo normativo [103], emerge l'idea di istituzionalizzare la figura del *data steward* come specifico punto di contatto nella gestione dei dati e delle varie questioni – siano esse tecniche, giuridiche, economiche – connesse all'amministrazione del patrimonio informativo e dei dati delle singole entità e aziende. A questo proposito è fondamentale il riferimento al *Commission staff working document impact assessment report*, che ha accompagnato la proposta di Regolamento del *Data act* nel 2022 [104]. L'analisi della Commissione partiva dall'identificazione dei profili problematici connessi all'economia dei dati europea per individuare i possibili approcci da perseguire. Il più urgente profilo problematico è stato individuato nell'insufficiente disponibilità di dati per le aziende, da un lato, e per scopi sociali, dall'altro [105]. A partire da questa esigenza, sono state analizzate e comparate tre strategie di *policy* differenti. La prima opzione prevedeva lo sviluppo di misure non vincolanti che

---

[101] Nello specifico, il riferimento va a rifiuti di condivisione dei dati notificati ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 2 e 8 *Data act*, vale a dire nel caso di condivisioni di dati B2C negate rispettivamente per motivi di sicurezza e per tutela del segreto commerciale; e ai sensi dell'articolo 5(11) *Data act*, vale a dire nel caso di condivisione di dati B2B negata per tutela del segreto commerciale.

[102] S.G. VERHULST, *The need for climate data stewardship: 10 tensions and reflections regarding climate data governance*, in *Data & Policy* 6, 2024, 1-10.

[103] Si consideri, *in primis*, il riferimento al report finale dell'*High-Level Expert Group on Business-to-Government (B2G) data sharing*: A. GAGO-FERNANDEZ (a cura di), *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 1-116.

[104] European commission, Commission staff working document impact assessment report, Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act), SWD/2022/34 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0034.

[105] «[…] the overall problem tackled by this initiative is the insufficient availability of data for use and reuse in the European economy or for societal purposes», SWD/2022/34 final, 7.

incoraggiassero un più ampio accesso e trattamento dei dati. La terza opzione di *policy* proponeva, invece, misure legislative tese alla massimizzazione delle opportunità per le parti di richiedere l'accesso ai dati e un regime per il B2G che emulasse l'approccio del G2B ai sensi della Direttiva *open data*. La seconda opzione rappresentava una via di mezzo tra la prima, basata su auto-regolamentazione, e la terza, espressione del modello *top-down*, orientata verso la configurazione di veri e propri obblighi di condivisione. La seconda strategia, infatti, prevedeva misure legislative limitate, volte a rafforzare la certezza del diritto su come i dati possano essere utilizzati e da chi, senza però giungere all'adozione dell'approccio della Direttiva *open data* tesa alla massimizzazione delle forme di condivisione, che sposava un'apertura *by default*.

La scelta è ricaduta sulla seconda strategia di *policy*, per certi versi simile alla terza, con un impatto economico maggiormente vantaggioso per l'economia europea [106]. Sebbene entrambe mirassero a migliorare la disponibilità dei dati, la terza opzione proponeva un approccio teso ad una maggiore apertura, aumentando le forme obbligatorie di condivisione e limitando significativamente il controllo dei titolari dei dati sull'accesso, la compensazione e le garanzie. Tuttavia, un aspetto centrale della terza opzione di *policy* è rappresentato dall'introduzione della figura del *data steward*, sia per il settore pubblico [107] che per le aziende [108]. L'introduzione di una simile figura, pur implicando necessariamente un costo, tuttavia avrebbe previsto anche un notevole risparmio di tempo perché avrebbe reso agevole identificare la competenza in materia di dati all'interno di ogni organizzazione [109]. Il *data steward* avrebbe rappresentato un punto di contatto unico, all'interno delle singole organizzazioni coinvolte, speculare a quello del coordinatore dei dati, sul lato istituzionale.

Anche in assenza di uno specifico obbligo giuridico di designare un *data steward*, i vantaggi derivanti dalla configurazione di una struttura di *data stewardship* interna permangono, sia dal punto di vista dell'armonizzazione, sia in termini di vantaggio competitivo.

---

[106] SWD/2022/34 final, 40-41.

[107] «Public sector as well as medium and large companies would be required to designate a function ('data steward') responsible for handling public sector bodies' requests transparently and consistently», SWD/2022/34 final, 164.

[108] «Data stewards would benefit in particular businesses that receive many requests for data», SWD/2022/34 final, 50.

[109] *Ibid*.

Sebbene il *Data act* non imponga l'adozione di una struttura di *data stewardship* per adempiere agli obblighi imposti dal Regolamento, tale organismo aiuterebbe ad armonizzare la procedura tra i vari settori. L'identificazione di simili strutture di amministrazione dei dati armonizzerebbe l'approccio al riuso dei dati, generando la formazione di comunità di esperti o reti professionali immaginate dall'*High-level expert group on business-to-government data sharing*, nel report finale della loro attività [110]. Oggi, all'interno di molte aziende, i soggetti che si occupano di dati a vario titolo operano spesso in maniera disallineata o in modo isolato [111]. Immaginare strutture di *data stewardship* agevolerebbe l'armonizzazione interna, tra soggetti che già si occupano a vario titolo di dati, ed esterna, tra entità che operano similmente in realtà differenti, affrontando le medesime sfide seppur procedendo in maniera disorganica.

Pertanto, in un'economia guidata dai dati e regolata da un complesso quadro normativo, dotarsi di strutture tese alla *data stewardship* all'interno dell'azienda non è solo un'opportunità, ma rappresenta un vero e proprio vantaggio competitivo. Le aziende che non si dotano di strutture di *data stewardship* rischiano di incorrere in inefficienze, esporsi a sanzioni, nonché sviluppare una minore capacità di innovazione. Quelle che investono nella costruzione di meccanismi di amministrazione dei dati non solo riescono a garantire conformità al quadro normativo ma hanno anche la solidità per sfruttare il valore strategico dei dati.

4. *Una strategia di intervento*

L'assenza di definizione di una nozione può essere imputabile a una molteplicità di fattori, quali, per esempio, la novità del fenomeno, l'adozione in contesti differenti e le correlate difficoltà di traduzione, oppure l'ambiguità intrinseca dell'oggetto. È anche vero che non necessariamente occorra sempre disporre di una definizione per poter discutere un tema. Tuttavia, per quanto riguarda la *data stewardship* non ci si può affidare alla celebre soluzione adottata nella *concurring opinion* del giudice Steward della Corte suprema degli Stati Uniti che, per evitare di definire l'oscenità, si limitò ad

[110] A. GAGO-FERNANDEZ (a cura di), *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest*, cit., 75.

[111] A. GAGO-FERNANDEZ (a cura di), *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest,* cit., 38.

affermare: «*I know it when I see it*»[112]. In relazione alla *data stewardship*, infatti, il nocciolo della questione è quello di comprendere in che cosa consista – o in che cosa sia auspicabile consista – per strutturare un'efficace strategia di intervento nel governo dei dati.

A questo proposito, mettendo a sistema l'insieme delle caratteristiche e degli elementi precedentemente incontrati nell'analisi della *data stewardship* nel contesto pubblico e in quello privato, di seguito se ne offre un'interpretazione in termini di interfaccia, in applicazione dell'approccio *middle-out* alla *governance* dei dati (paragrafo 4.1) ed è illustrato un quadro di principi che aiutino a configurare la figura del *data steward* (paragrafo 4.2).

4.1. *Interfaccia*

Come è stato indagato nei capitoli precedenti[113], la normativa europea in materia di dati è molto ricca, complessa e per certi versi perfino complicata. L'attuazione di questo insieme di disposizioni sarà un'operazione che coinvolgerà le parti interessate per gli anni a venire, richiedendo una notevole allocazione di risorse e competenze. L'analisi condotta fin qui sul governo dei dati sembra mostrare che l'attuale quadro normativo europeo sposti il peso dell'innovazione sui differenti attori coinvolti – che siano essi pubblici o privati – trovandosi ad attuare le politiche, a sostenere i costi di tale trasformazione e a garantire il rispetto degli obblighi di condivisione dei dati.

Nonostante questa indesiderata conseguenza delle politiche europee in materia di dati e al di là delle possibili strategie *de lege ferenda*, alla luce della vigente legislazione la priorità è quella di identificare le modalità di intervento che non rendano inefficaci gli sforzi delle istituzioni europee nel rafforzare il ruolo dell'Unione nello sviluppo digitale a livello globale, né che si delinei una mancata tutela dei diritti fondamentali. Si propone, dunque, l'interpretazione della *data stewardship* come meccanismo della *governance* dei dati, che agisca come interfaccia tra le singole entità che trattano i dati da un lato, e istituzioni e individui, dall'altro.

Ugo Pagallo, Pompeu Casanovas e Robert Madelin, nell'indagare i possibili modelli di *governance* del digitale, giungono a sostenere che il modello co-regolativo non sia «in realtà abbastanza valido per cogliere la complessità

---

[112] W.J. BRENNAN, *Supreme court of the United States, U.S. Reports: Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184*, in *Library of Congress*, 1963, 197, https://www.loc.gov/item/usrep378184/.

[113] Tra gli altri si veda, in particolare, *supra*, capitolo I, paragrafo 5.

dei problemi che stiamo affrontando, come le attuali iniziative sulla *governance* dell'IA e la sua regolamentazione giuridica» [114]. Nell'affrontare l'evocata complessità dell'innovazione digitale, gli autori propongono, invece, di assumere un cd. approccio *middle-out*. L'espressione, presa in prestito dall'informatica, descrive quello strato intermedio, che si colloca tra l'intervento dall'alto (*top-down*) e quello dal basso (*bottom-up*), indicando «nuovi approcci intermedi, come forme di 'autoregolazione monitorata' o meccanismi di coordinamento per 'regolatori adattivi'» [115]. L'intento è quello di suggerire l'interpretazione della *data stewardship* come rappresentazione dell'approccio *middle-out*, in particolare espressione delle proprietà del modello quali la flessibilità, l'adattabilità, la modularità e la scalabilità. Strutturare forme di amministrazione responsabile e accurata dei dati è un meccanismo di *governance* che combina il rispetto della normativa europea *top-down*, adattandola alle necessità dell'organizzazione in cui opera.

Rispetto alla staticità di un modello co-regolativo, che prevede la partecipazione delle parti interessante nella definizione delle regole, l'approccio *middle-out* è caratterizzato da flessibilità e scalabilità. Tali caratteristiche sono particolarmente adeguate all'interpretazione che si intende proporre della *data stewardship* quale meccanismo di *governance* scalabile «in quanto quantità crescenti di lavoro possono essere adeguatamente affrontate aggiungendo risorse all'interno del modello» [116], nonché sufficientemente flessibile nella misura in cui «il modello può anche essere integrato con ulteriori meccanismi di supervisione sistemica» [117]. In altre parole, si tratta di delineare una struttura flessibile, che sappia adattarsi alle esigenze del contesto in cui opera ma anche scalabile, che si proponga come riferimento ad ampio spettro nella cura dei dati, stante il crescente numero di testi normativi relativi al tema e le questioni etico-giuridiche connesse alla loro gestione, in aumento quotidianamente.

L'interpretazione della *data stewardship* come espressione dell'approccio

---

[114] U. PAGALLO, P. CASANOVAS, R. MADELIN, *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, in *The Theory and Practice of Legislation* 7.1, 2019, p. 3 [trad. mia].

[115] U. PAGALLO, P. CASANOVAS, R. MADELIN, *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, cit., 4 [trad. mia].

[116] U. PAGALLO, P. CASANOVAS, R. MADELIN, *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, cit., 17 [trad. mia].

[117] *Ibid*.

middle-out soddisfa due obiettivi fondamentali: (i) l'identificazione di un punto di contatto per le questioni attinenti all'amministrazione dei dati e (ii) la tutela dei diritti fondamentali durante le operazioni di trattamento, condivisione o riuso di tali dati.

Innanzitutto, identificare chiare strutture di *data stewardship* all'interno delle singole organizzazioni agevola l'identificazione di un punto di contatto e di riferimento per le questioni tecniche, etiche e giuridiche relative ai dati [118]. Si tratta, in altri termini, di sviluppare una struttura capace di fare fronte alle problematiche che quotidianamente emergono in relazione all'amministrazione e alla gestione dei dati: che siano essi dati della ricerca o parte del patrimonio informativo degli enti pubblici; che si tratti di dati prodotti dai tribunali nel settore della giustizia oppure dalle aziende.

Inoltre, interpretare la *data stewardship* come un meccanismo intermedio di *governance* può essere proficuo per rafforzare il rispetto dei diritti fondamentali nell'amministrazione dei dati. Come visto in precedenza, la frammentarietà e la complessità delle regole in materia di riutilizzo dei dati ha polarizzato le posizioni, tra coloro che nutrono eccessivi timori nella condivisione e coloro che, all'opposto, operano con esagerata leggerezza, con effetti potenzialmente dannosi. In questo contesto di attitudini polarizzate il rischio è che vengano lesi diritti fondamentali, come il diritto alla protezione dei dati personali (art. 8 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) oppure la libertà dell'informazione (art. 11 Carta dei diritti fondamentali dell'UE) o della scienza (art. 13 Carta dei diritti fondamentali dell'UE). L'identificazione di una struttura che partecipi al bilanciamento degli interessi contrapposti, caso per caso, rappresenterebbe dunque una forma di tutela *ex ante*, adattandosi alle specificità delle singole organizzazioni.

Il maggiore limite legato alla configurazione di tale meccanismo di *governance* potrebbe essere quello economico: sviluppare delle strutture di *data stewardship* all'interno delle singole organizzazioni è dispendioso e implica cospicui investimenti che non sempre possono (o vogliono) essere realizzati. A questa critica si oppongono almeno tre ordini di obiezioni.

In primo luogo, se si intende sviluppare un'economia guidata dai dati (*data-driven*) come emerge dalle politiche europee, allora occorre porre in

[118] Con questo non si intende sostenere che una struttura di *data stewardship* oppure figure identificate quali *data stewards* all'interno di singole entità (che siano aziende o PA) debbano necessariamente avere una competenza che spazi dalla tecnica all'etica, dalle questioni giuridiche a quelle economiche. Questo aspetto sarà chiarito *infra*, paragrafo 4.2, illustrando il secondo principio.

essere le strategie affinché questo possa accadere in maniera effettiva. Si può discutere la bontà o opportunità dell'approccio europeo, ma alla luce della legislazione vigente diviene prioritario sviluppare strategie che permettano l'attuazione delle disposizioni normative. Quest'operazione non è priva di costi e implica investimenti in ogni caso. Delineare un meccanismo di *data stewardship* che agisca come interfaccia tra le singole entità che trattano i dati da un lato, e istituzioni e individui dall'altro, rappresenta anzi un'ottimizzazione degli investimenti in punto di attuazione. Piuttosto che un onere, infatti, diviene un mezzo per valorizzare le risorse, riducendo i costi e i rischi legati a un'errata applicazione normativa, e favorendo la conformità *ex ante*.

In secondo luogo, si consideri che la strategia di intervento qui delineata non intende tradursi (e ridursi) nell'assunzione di nuove figure da indentificare come *data stewards.* L'intento è piuttosto quello di promuovere una riorganizzazione delle strutture interne per prevedere attori responsabili dell'amministrazione dei dati. La rilevanza della posta in gioco impone un'attenta analisi e un'azione adeguata e ignorare la rilevanza di un'accurata amministrazione dei dati conduce a incorrere in conseguenze significative, di cui abbiamo già iniziato a fare esperienza [119].

In terzo luogo, è importante sottolineare la perdita economica che ad oggi si genera se *non* si amministrano responsabilmente i propri dati. Uno studio della Commissione europea quantifica il costo che l'economia europea è chiamata a sostenere per l'assenza di dati ben amministrati nel settore della ricerca scientifica in almeno 10,2 miliardi di euro l'anno [120]. In aggiunta, al di là della conformità al quadro normativo, una cattiva gestione dei dati può esporre aziende e organizzazioni a rischi di sicurezza e la scarsa qualità dei dati è stata stimata in un costo medio di 12,9 milioni di dollari all'anno per le grandi organizzazioni [121]. Alla luce di queste quantificazioni, anche dal punto di vista economico diviene cruciale immaginare dei meccanismi di

[119] Si veda, *supra*, Introduzione.

[120] European commission, DG Research and Innovation, *Cost-Benefit analysis for FAIR research data – Cost of not having FAIR research data*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2018, 4, https://data.europa.eu/doi/10.2777/02999. Nello specifico, lo studio sostiene che tale sia il costo del non avere dati della ricerca conformi con i principi dei dati FAIR (*findable*, *accessibile*, *interoperable*, *reusable*), metodologia per una buona amministrazione dei dati della ricerca. Sul punto, cfr. L. PASERI, *Scienza aperta. Politiche europee per un nuovo paradigma della ricerca*, Mimesis, Milano-Udine, 2024, 73-74.

[121] L. COLLINA, M. SAYYADI, M. PROVITERA, *The new data management model: Effective data management for AI systems*, in *California Management Review*, 2024, 2.

governance che si interfaccino tra l'organizzazione che tratta i dati e gli altri attori della società.

Nonostante la flessibilità propria dell'interpretazione della *data stewardship* come espressione dell'approccio *middle-out*, occorre individuare una base comune di principi che partecipino alla configurazione dell'insieme di regole, prassi e linee guida adottate dalle singole organizzazioni per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile. Al fine di rendere più operativa la configurazione teorica qui proposta, il prossimo paragrafo è dedicato all'identificazione dei tre principi base della *data stewardship*.

4.2. *Principi*

Ciò che costituisce una buona amministrazione dei dati può variare sensibilmente da settore a settore, ma anche in base ai differenti contesti istituzionali e nazionali. Questo, tuttavia, non deve essere inteso come un fattore necessariamente negativo. La *data stewardship* è caratterizzata da flessibilità, dal momento che i meccanismi per garantire un'accurata amministrazione dei dati devono rispondere alle esigenze dell'organizzazione all'interno delle quali sono sviluppati. Anzi, come argomentato da Cristina Alaimo e Jannis Kallinikos, l'idea di dati «come elementi tecnici o risorse che possono essere regolamentati secondo linee consolidate» presuppone una «percezione riduttiva» dei dati, che ignora «sia i più ampi cambiamenti socioculturali che hanno reso i dati un elemento onnipresente nella vita delle persone, sia la matrice istituzionale di relazioni in cui i dati svolgono diverse operazioni cognitive ed epistemiche che sono fondamentali per l'innovazione e la produzione di ricchezza» [122].

Per questo motivo, piuttosto che ridurre la *data stewardship* ad una lista di attività, risulta utile proporre un quadro di principi che aiutino a configurare la figura del *data steward* e rappresentino una base comune. Si suggerisce dunque che lo sviluppo di meccanismi di una accurata amministrazione dei dati sia orientato al rispetto di tre principi comuni, quali: integrità, intermediazione, e responsabilizzazione.

---

[122] C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2024, 106 [trad. mia].

(i) *Integrità*

Se si considera una buona e accurata amministrazione dei dati, non si può prescindere dal considerare gli aspetti tecnici. A questo proposito, il primo principio che informa la configurazione dei meccanismi di *data stewardship* è quello dell'integrità dei dati. Tale concetto ha ricevuto molteplici interpretazioni ed è spesso assimilato alla nozione di qualità o correttezza dei dati. Tuttavia l'integrità ha un «tono più costruttivista» [123], è strettamente connesso alla nozione di «idoneità all'uso», e mantiene una dimensione contestuale e relativa alla cultura epistemica nella quale il dato è considerato, rispetto alla nozione implicitamente binaria di correttezza [124].

L'intento è innanzitutto quello di favorire la costruzione di strutture che siano orientate al principio di integrità dei dati, che forniscano dunque un riferimento dal punto di vista tecnico e metodologico [125]. Se si tratta, per esempio, di dati della pubblica amministrazione o della ricerca, questo si tradurrà nel supporto all'applicazione delle prassi che garantiscano una buona gestione dei dati. Se si guarda all'accurata amministrazione dei dati delle aziende, invece, un esempio può essere rappresentato dal supporto nell'identificazione delle strategie per una preservazione a lungo termine dei dati, o dal sostegno nell'adozione di metriche nella valutazione [126] dei dati

---

[123] C. LAGOZE, *Big Data, data integrity, and the fracturing of the control zone*, in *Big Data and Society* 1(2), 2014, 4, dove si aggiunge: «[…] determining the degree of data integrity is based on the ability to answer a number of questions. What is the origin of these data? Who has been responsible for them since their origination? Can we apply our standard notions for trust and integrity to them? Do our standard methodologies for interpreting them and drawing conclusions from them make sense?».

[124] *Ibid*.

[125] Si pensi all'applicazione dei principi dei dati FAIR, la cui applicazione è estesa anche alla gestione dei dati della pubblica amministrazione in AgID, Determinazione n. 183/2023, *Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Raccomandazioni, n. 3 «Ove possibile, si raccomanda di seguire e applicare i principi FAIR per tutte le tipologie di dati, non solo per quelli della ricerca», 145, cfr. *supra*, capitolo V, paragrafo 4.1.

[126] Si pensi all'utilizzo di cd. *vanity metrics*, quando «data reveals a problem, there may be a tendency to manipulate numbers to present a rosier picture», in C. HOWSON, *To make real progress on D&I, move past vanity metrics*, in *Harvard Business Review Digital Articles*, 2021, https://hbr.org/2021/05/to-make-real-progress-on-di-move-past-vanity-metrics; R. ROGERS, *Digital traces in context\ Otherwise engaged: Social media from vanity metrics to critical analytics*, in *International Journal of Communication* 12, 2018, 450-472.

che non siano distorte [127], o ancora, nell'identificazione dei più adatti meccanismi di condivisione.

Il principio di integrità dei dati è strettamente connesso con il tema dell'alfabetizzazione digitale, in materia di dati o dell'intelligenza artificiale. L'articolo 37(5)(a) *Data act* impone che gli Stati membri provvedano «affinché i compiti e poteri delle autorità competenti siano chiaramente definiti e comprendano [...] la promozione dell'alfabetizzazione in materia di dati e la sensibilizzazione degli utenti e delle entità che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento», definendo l'alfabetizzazione in materia di dati come «le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono agli utenti, ai consumatori e alle imprese, in particolare le PMI [*piccole e medie imprese*]che rientrano nell'ambito di applicazione del presente regolamento, di acquisire consapevolezza in merito al valore potenziale dei dati da essi generati, prodotti e condivisi e ai quali sono motivate a offrire e fornire accesso conformemente alle pertinenti norme giuridiche» (considerando 19 *Data act*). Analogamente, l'articolo 4 dell'*AI act* è dedicato alla «alfabetizzazione in materia di IA» («*AI literacy*») [128], stabilendo che i «fornitori e i deployer dei sistemi di IA adottano misure per garantire nella misura del possibile un livello sufficiente di alfabetizzazione in materia di IA del loro personale nonché di qualsiasi altra persona che si occupa del funzionamento e dell'utilizzo dei sistemi di IA» [129].

È significativo come tali forme di alfabetizzazione, dei dati e dell'IA, non

---

[127] In S. MOBAYED VEGA, M. GARGIULO, *Querying feminicide data in Mexico*, in *International Sociology*, 39.3, 2024, 332-350, è descritto uno studio condotto sulla pubblicazione dei dati relativi ai femminicidi in Messico, a partire da dati ufficiali delle principali fonti governative. Le autrici, perseguendo l'intento di «enhance effective communication between data creators and users concerned with data-making practices, and to ignite the querying of data engaging with social justice and accountability against feminicide and beyond», 333, rilevano come non sia sufficiente disporre dei dati. Occorre che essi siano ben curati, dal punto di vista tecnico, quanto da quello metodologico, ed è sottolineata la necessità di «formalise data documentation practices», 336, per evitare che «data remain incomplete, inaccurate, and inexplicable in Mexico (and globally)», 345.

[128] U. PAGALLO, E. BASSI, *Just hallucinations? The Problem of AI literacy with a new digital divide*, in *ETHICOMP 2025*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

[129] Si consideri che l'alfabetizzazione in materia di IA è definita all'articolo 3(56) *AI act* come «le competenze, le conoscenze e la comprensione che consentono ai fornitori, ai deployer e alle persone interessate, tenendo conto dei loro rispettivi diritti e obblighi nel contesto del presente regolamento, di procedere a una diffusione informata dei sistemi di IA, nonché di acquisire consapevolezza in merito alle opportunità e ai rischi dell'IA e ai possibili danni che essa può causare».

siano limitate agli aspetti tecnici della gestione dei dati. Il considerando 19 *Data act* afferma specificamente che l'«alfabetizzazione in materia di dati dovrebbe andare oltre l'apprendimento di strumenti e tecnologie e mirare a dotare i cittadini e le imprese della capacità di beneficiare di un mercato dei dati inclusivo ed equo». Similmente, l'articolo 4 *AI act* pone accanto alle conoscenze tecniche anche conoscenze in merito al «contesto in cui i sistemi di IA devono essere utilizzati, e tenendo conto delle persone o dei gruppi di persone su cui i sistemi di IA devono essere utilizzati».

Meccanismi di *data stewardship* orientati al principio di integrità dei dati possono, dunque, rappresentare uno strumento utile anche per quanto concerne le strategie di alfabetizzazione digitale immaginate dal legislatore europeo, condizione preliminare affinché si possano delineare pratiche partecipative nella *governance* dei dati [130].

(ii) *Intermediazione*

Costruire una struttura di *data stewardship* che si occupi di tutte le questioni tecniche, etiche, giuridiche ed economiche connesse ai dati implicherebbe un investimento molto sostenuto, richiedendo il coinvolgimento di più soggetti con molteplici e variegate competenze. Per limitare l'impatto economico, è utile orientare la costruzione di meccanismi di amministrazione dei dati al principio di intermediazione. In linea con la natura modulare e flessibile della *data stewardship*, l'intento è quello di favorire la costruzione di una struttura che rappresenti un punto di contatto tra molteplici attori. In altre parole, i *data stewards* di un'organizzazione o di un'azienda non devono necessariamente essere competenti in tutte le questioni tecniche, giuridiche, etiche o sociali connesse ai dati [131]. Piuttosto, è auspicabile

[130] Sull'alfabetizzazione quale condizione preliminare della dinamica partecipativa nel contesto della *governance* dei dati, cfr., *supra*, capitolo IV, paragrafo 4.1.

[131] In L. PASERI, *Research data governance in a digital age*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *De Gruyter Handbook on Law and Digital technologies*, De Gruyter, Berlin, 2025, 541, ho portato l'esempio dell'attività di formalizzazione della *data stewardship* per la ricerca scientifica posta in essere dall'Università di Vienna: «One of the first training courses in the EU on data stewardship at the University of Vienna (A. BARDEL *et al.*, 2024) pioneered the task of formalizing the activity of data stewardship. The figure of the data steward was represented with a considerable task load, having to possess professional competences, related to research data management, data format, data security, long-term data preservation, DMP drafting, even with a basic legal knowledge; methodological skills, related to conflict management skills and building bridges between different actors; social skills,

che rappresentino il punto di contatto e l'interfaccia tra i vari livelli di *governance* che permetta di affrontare ogni problema afferente ai dati e alla loro consapevole e accurata amministrazione [132].

Orientare la configurazione di strutture di *data stewardship* al principio di intermediazione genera un triplice beneficio: si sa a chi si debba rivolgersi e quale sia il punto di contatto interno in materia di amministrazione dei dati; si ha un interlocutore nel guardare all'esterno della singola organizzazione; e in terzo luogo si rafforza la dinamica fiduciaria.

In primo luogo, il *data steward* diviene la figura di riferimento per le questioni connesse ai dati che si pone come nesso in relazione alla molteplicità degli attori coinvolti nella gestione dei dati, a vario titolo. In secondo luogo, il ruolo di intermediazione permette al *data steward* di essere una struttura riconosciuta come interlocutore dalla molteplicità di attori che gravitano attorno alla gestione dei dati, siano essi enti pubblici, privati o istituzioni. Orientare la struttura dei meccanismi di *data stewardship* al principio di intermediazione significa instaurare uno scambio con altri attori centrali dell'amministrazione dei dati come i comitati etici, i *data protection officer* (DPO) per le questioni connesse alla protezione dei dati personali, oppure le varie autorità nazionali competenti per i vari testi normativi. In aggiunta, avere un riferimento esterno facilita il coordinamento orizzontale tra differenti entità. Si pensi alla frammentarietà degli interventi di automazione delle corti e dei tribunali, all'assenza di un coordinamento nazionale e al potenziale di una struttura di intermediazione interna alle singole entità.

In terzo luogo, la *data stewardship* genera le condizioni per «un rapporto

---

related to communication, motivation, empathy, networking; personal skills, related to openness, curiosity, creativity, etc. (Kalová, 2021, 5). However accurate the research needs underlying the mapping of these competences may be, the amount of expertise held by one entity or, in the most fortunate cases, one office is unrealistic». Sul punto si vedano: A. BARDEL *et al*., *Data Stewardship–Austrian national strategy and alignment*, in *Digitalisierung in der Forschung. Projekte österreichischer Hochschulen 2020-2024*, 2024, 65-88; T. KALOVÁ, *Data Stewards per 100 Researchers?! The development of a certificate course 'data steward'at the university of Vienna, Open Science Fair 2021 (OSFair2021)*, in *Zenodo*, 2021, https://doi.org/10.5281/zenodo.5544024.

[132] Su questo punto cfr. altresì A. GAGO-FERNANDEZ (a cura di), *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest,* cit., 38: «The primary role of the data steward is to systematise the process of partnering and help scale efforts when there are fledgling signs of success. Some of these tasks might already be carried out by one or more individuals within an organisation, such as a chief data officer, open data officer or chief digital officer. It would be beneficial to group some of these functions together with additional functions in the data steward role».

fiduciario (o di fiducia) con i dati [...] la cui lealtà è rivolta agli interessi degli individui e delle entità i cui dati sono archiviati e gestiti dal sistema» [133], con una specifica attenzione alle opportunità derivanti da un'accurata amministrazione degli stessi. La definizione di una specifica struttura che si occupi delle questioni connesse ai dati e si ponga da interfaccia e intermediario tra le varie forme di competenza dei dati mette al riparo dal rischio di acritica adozione di soluzioni e strategie. Questo aspetto conduce all'ultimo principio, quello della responsabilizzazione.

(iii) *Responsabilizzazione*

Una delle principali questioni legate alla gestione dei dati è l'attribuzione della responsabilità delle scelte di gestione degli stessi. Per affrontare questo problema, di centrale rilevanza è il principio della responsabilizzazione (*accountability*), come stabilito dal GDPR per il trattamento dei dati personali, di cui si suggerisce l'applicazione analogica per l'intera amministrazione dei dati.

L'articolo 5(2), del GDPR, che stabilisce il principio di responsabilizzazione, afferma che il «titolare del trattamento è competente per il rispetto del paragrafo 1 e in grado di comprovarlo ("responsabilizzazione")». Nel contesto della protezione dei dati personali, il titolare del trattamento è colui che determina i mezzi e le finalità del trattamento dei dati personali e l'articolo 5(1), individua i principi relativi al trattamento dei dati personali. Nel quadro del GDPR, regolamento che adotta un approccio al rischio [134], il principio di *accountability* è centrale e rappresenta un meta-principio [135], che guida l'applicazione degli altri principi e diritti previsti nell'ambito del trattamento dei dati personali.

Il principio di *accountability*, derivato dal GDPR, viene esteso alla *data stewardship*. In altre parole, è fondamentale che gli attori coinvolti

---

[133] S. ROSENBAUM, *Data governance and stewardship: designing data stewardship entities and advancing data access*, cit., 1444.

[134] U. PAGALLO, P. CASANOVAS, R. MADELIN, *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, cit., 4.

[135] L. PASERI, S. VARRETTE, P. BOUVRY, *Protection of personal data in high performance computing platform for scientific research purposes*, in N. GRUSCHKA, L.F.C. ANTUNES, K. RANNENBERG, P. DROGKARIS (a cura di), *Privacy Technologies and Policy. APF 2021. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 12703, Springer, Cham, 2021, 135; M. DURANTE, L. FLORIDI, *A legal principles-based framework for AI liability regulation*, in J. MÖKANDER, M. ZIOSI (a cura di), *The 2021 yearbook of the digital ethics lab,* Springer, Cham, 2022, 111.

nell'amministrazione dei dati non solo siano consapevoli delle scelte fatte nella loro gestione, ma siano anche in grado di dimostrare che le decisioni prese siano in linea con i principi dell'integrità dei dati e in conformità con il quadro giuridico. Così facendo si risponde all'esigenza di «attribuire responsabilità a tutti i soggetti interessati e di considerare e rispettare in egual misura i loro diritti e interessi legittimi al fine di costruire e mantenere un ecosistema di dati efficiente, affidabile ed equo» [136].

In aggiunta, l'applicazione del principio di responsabilizzazione alla *data stewardship* è vantaggiosa nella misura in cui consenta di salvaguardare la specificità dell'ente in cui si opera favorendo approcci specifici e non soluzioni generalizzate. Di frequente, il principio di responsabilizzazione è stato inteso come un ulteriore carico sugli attori coinvolti e un mezzo per spostare l'onere dell'attuazione della normativa in capo ai singoli. Tuttavia, qui si intende guardare ad un'altra dimensione dell'*accountability*: garantire questo principio non significa solo imporre obblighi, ma anche tutelare chi opera, riconoscendo che *ad impossibilia nemo tenetur*. Questo aspetto è fondamentale per evitare che le responsabilità siano attribuite in modo irrealistico [137]. In tal senso, l'*accountability* non deve essere percepita come un ostacolo o una barriera, ma piuttosto come garanzia della sostenibilità nell'esercizio delle proprie funzioni.

La strategia di intervento della *data stewardship* si inserisce in un contesto complesso e assume un ruolo chiave come interfaccia tra i differenti livelli di *governance* coinvolti e i molteplici interessi in gioco. In particolare, questo avviene svolgendo una duplice funzione: da un alto partecipando al processo di conformità con un quadro normativo articolato e in continua evoluzione; dall'altro lato apportando competenze specifiche sull'amministrazione dei dati e sul ciclo di vita degli stessi, massimizzando le opportunità derivanti da trattamento, condivisione e riutilizzo. Questo è auspicabile che avvenga nel rispetto del principio di *accountability* inteso non come un trasferimento totale di responsabilità sui *data stewards*, ma come un processo che coinvolge

---

[136] C. WENDELBORN, M. ANGER, C. SCHICKHARDT, *What is data stewardship? Towards a comprehensive understanding*, cit., 1 [trad. mia].

[137] «However, without an adequate understanding of the nature of data and the processes by which data are implicated in innovation and the production of wealth, regulation may end up imposing artificial and cumbersome restrictions that complicate – people's lives, impede rather than promote innovation, and hamper the production of wealth, welfare and, ultimately, justice», C. ALAIMO, J. KALLINIKOS, *Data rules: Reinventing the market economy,* cit., 96.

e responsabilizza tutti gli attori che partecipano alla gestione dei dati e alle scelte sugli stessi.

Le istituzioni europee (e anche nazionali) sono rivolte al consolidamento di un'economia guidata dai dati (*data-driven economy*), parte di una società basata sui dati (*data-driven society*). Sebbene si possa discutere la validità o opportunità di tale approccio, in concreto questo è quello che emerge dal quadro di politiche in materia, che si fondano sul perseguimento del duplice obiettivo, descritto in precedenza [138], dello sviluppo del mercato unico digitale da un lato e della tutela dei diritti fondamentali dall'altro. Stante questo scenario, senza meccanismi di *data stewardship* efficaci e orientati ad una gestione responsabile dei dati, si rischia di compromettere il secondo grande obiettivo delle politiche europee: si può favorire il mercato digitale, ma senza costruire un sistema in grado di tutelare effettivamente i diritti fondamentali. Così facendo, si rischia di pregiudicare la tenuta della strategia europea in materia di dati ed è su questo nodo cruciale che si concentrano le conclusioni.

[138] Cfr., *supra*, capitolo I, paragrafo 4.

Conclusioni

Il museo *Stedelijk* di Amsterdam dedica una parte dell'esposizione alle opere connesse alla rappresentazione del mondo in numeri. In particolare, sono esposti una serie di grafici e rappresentazioni visuali di dati dell'attivista per i diritti umani e sociologo William Edward Burghardt Du Bois, sviluppate a fine Ottocento in collaborazione con gli studenti dell'Università di Atlanta, dove al tempo insegnava. Queste rappresentazioni grafiche di dati (*data visualization*), che trovarono spazio nell'Esposizione universale di Parigi del 1900, avevano l'obiettivo di mostrare le condizioni di vita della popolazione afroamericana negli Stati Uniti di fine Ottocento [1]. La funzione era principalmente epistemica. La *data visualization*, che oggi è un affermato campo di indagine interdisciplinare nonché un settore professionale in notevole espansione, nasceva dall'intento di semplificare la realtà, metterne a sistema la crescente complessità e, nel caso di W.E.B. Du Bois, rendere visibile attraverso la rappresentazione grafica ciò che rimane invisibile, deliberatamente trascurato o non riconosciuto nel contesto sociale.

Dopo più di un secolo dalle pionieristiche rappresentazioni di Du Bois, con l'accelerazione impressa dalla rivoluzione digitale, la rappresentazione del mondo attraverso i dati è divenuta una pratica alla base di pressoché ogni attività umana. I dati non solo occupano spazi sempre più rilevanti nei processi di costruzione della conoscenza, ma si sono progressivamente affermati come risorsa economica e strategica. Come visto nel primo capitolo, tale rilevanza è destinata a crescere in rapporto all'evoluzione dell'IA, in particolare di tipo generativo. La posta in gioco, in questo scenario, è notevole: di frequente, sono proprio le scelte relative alla raccolta, alla gestione e alla valorizzazione dei dati che generano o alimentano diseguaglianze, discriminazioni e gravi disfunzioni nella società.

---

[1] «Through charts and photographs, Du Bois's work provided an empirical study of the various conditions of black life, covering topics such as marriage, mortality, employment, property ownership, education, miscegenation, and various other categories of social progress», M.O. WILSON, *The cartography of WEB Du Bois's color line*, in W. BATTLE-BAPTISTE, B. RUSERT (a cura di), *WEB Du Bois's data portraits: Visualizing black America*, Princeton Architectural Press, New York, 2018, 41.

L'indagine condotta nel presente volume ha preso le mosse dalla centralità dei dati e dalla posta in gioco derivante dalle operazioni di raccolta, elaborazione, condivisione e riutilizzo dei dati, personali e non, per condurre un'analisi concernente la desiderabilità, la fattibilità e l'efficacia dell'approccio europeo al governo dei dati. Mentre il tema delle implicazioni etiche, giuridiche e sociali relative ai dati è stato particolarmente indagato negli ultimi anni, soprattutto con riguardo al ruolo degli attori privati e delle grandi piattaforme, la prospettiva adottata dal presente studio è stata differente e, finora, meno esplorata: guardare all'approccio europeo al governo dei dati da una prospettiva prevalentemente pubblicistica, chiedendosi se oggi esista una complessiva *governance* dei dati capace di dare risposta alle esigenze della società. Quest'operazione è stata condotta a partire dall'indagine di tre questioni fondamentali della filosofia politica e del diritto che ruotano attorno al concetto di interesse pubblico; al rapporto tra diritto e altruismo; e alla partecipazione al processo decisionale democratico.

L'approccio europeo al governo dei dati, sviluppato a partire dalla Strategia europea del 2020[2] e messo in pratica nei successivi cinque anni con un ricco *corpus* di interventi legislativi, è stato interpretato alla luce del duplice obiettivo delle istituzioni europee, vale a dire, da un lato, l'intento di promuovere l'economia dell'Unione, con specifico riferimento al mercato unico digitale; dall'altro lato, l'impegno verso la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui.

Alla luce dell'indagine svolta, sono due le principali considerazioni conclusive che emergono e su cui vale la pena di attrarre l'attenzione: la prima è relativa alle condizioni della realizzazione del duplice obiettivo alla base dell'azione delle istituzioni europee; la seconda è connessa al rapporto tra la teoria, ossia la definizione del governo dei dati, e la pratica, vale a dire l'attuazione del quadro normativo che ne discende.

La prima considerazione richiede di rivolgere l'attenzione all'interesse pubblico. Tale concetto, frequentemente evocato nel quadro normativo di riferimento, ha assunto nel tempo differenti accezioni a seconda delle prospettive teoriche adottate in rapporto alle varie correnti della filosofia politica e alle diverse concezioni giusfilosofiche. Per comprendere il significato che tale concetto ha assunto nel quadro delle politiche europee in materia di

[2] Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066.

dati, l'indagine ha preso le mosse dal *General data protection regulation* (GDPR), Regolamento (UE) 2016/679. In tale contesto l'interesse pubblico è stato rilevato quale (i) requisito per la liceità del trattamento; (ii) deroga per il trattamento dei dati personali; e (iii) motivazione residuale per garantirne il trasferimento internazionale. A partire dalle relative accezioni di interesse pubblico nel quadro della legislazione in materia di tutela dei dati personali, è stata poi esaminata un'altra serie di testi normativi parte del quadro europeo in materia di dati: il *Data governance act*, DGA; il *Digital services act*, DSA; il *Data act*; e il Regolamento istitutivo dello *European health data space*, EHDS[3]. L'intento è stato di valutare se la legislazione europea sui dati abbia subito trasformazioni nei confronti dell'interesse pubblico oppure risulti in continuità con quello identificato nel GDPR.

Alla luce di tale disamina è emerso un quadro frammentato, all'interno del quale non è possibile enucleare un significato univoco di interesse pubblico sotteso al governo europeo dei dati. Sono stati, però, identificati due fattori ricorrenti, connessi (i) al ruolo del diritto nazionale e del diritto dell'Unione nella definizione di interesse pubblico e (ii) alla rilevanza del campo della ricerca scientifica in relazione al perseguimento di tale interesse. L'indagine dei vari testi normativi ha permesso di problematizzare il rapporto tra economia dei dati e perseguimento dell'interesse pubblico. È lecito, infatti, ritenere che si stia assistendo ad una tendenza, da parte delle istituzioni europee, di trasporre il modello di business dell'economia dei dati anche per la produzione di valore sociale e per il raggiungimento dell'interesse pubblico, con non poche perplessità sulla desiderabilità e attuabilità dell'approccio[4].

Piuttosto, è auspicabile che nell'identificazione dell'interesse pubblico da perseguire nel quadro del governo europeo dei dati si adotti uno sguardo più ampio che tenga conto dell'accresciuta complessità dello scenario, sia dal punto di vista delle modalità e dei differenti livelli di intervento istituzionale, nonché dalla prospettiva degli attori in campo.

Accanto ad una rappresentazione del diritto di tipo sanzionatorio tipica dell'*hard law*, è emersa la necessità di rivolgere l'attenzione alla funzione promozionale del diritto. Un'emblematica rappresentazione di tale funzione nel quadro della legislazione europea è rappresentata dall'altruismo dei dati, introdotto dal *Data governance act*. Lo studio dell'origine, del funzionamento e dell'interazione dei principali attori di questa forma di filantropia

[3] Sul punto, *supra*, capitolo II, paragrafo 4.

[4] Si veda, *supra*, capitolo II, paragrafo 5.1.

dei dati incentivata dall'approccio europeo ha richiesto di valutarne anche l'operatività, l'evoluzione e le prospettive. Al momento, in Europa, si conta una sola entità registrata come organizzazione per l'altruismo dei dati: l'associazione spagnola DATALOG, *Associació Dades pel Benestar Planetari*, con sede a Barcellona[5]. La casistica è pertanto ancora troppo ridotta per poter parlare di reale attuazione delle aspettative del legislatore europeo. Ciò nonostante, questo esempio ha consentito di analizzare le principali cause del ritardo dell'attuazione di tale meccanismo. L'analisi del quadro normativo e dell'esperienza spagnola ha condotto all'identificazione di tre principali motivi alla base della limitata efficacia del meccanismo, rappresentati (i) dalla gravosa procedura di registrazione, non obbligatoria; (ii) dall'incertezza sia definitoria che in termini di competenze coinvolte; nonché (iii) dagli oneri connessi al riconoscimento dello *status* di organizzazione per l'altruismo.

Nel valutare le prospettive future di tale meccanismo di condivisione dei dati, l'attenzione è stata rivolta a due questioni prioritarie: la prima strettamente giuridica, relativa al ruolo del consenso alla base del meccanismo di altruismo dei dati, ai sensi dell'articolo 2(16) DGA; la seconda avente ad oggetto il ruolo degli Stati membri nell'attuazione stessa del meccanismo. Uno dei limiti di tale forma di filantropia dei dati configurata dal legislatore europeo è connesso alla frammentarietà del quadro giuridico: l'intento di sviluppare un processo formalizzato e istituzionalizzato di donazione dei dati a livello europeo è, poi, operativamente ostacolato dalla compresenza dei differenti (e necessari) interventi nazionali. Per superare il potenziale disallineamento tra i quadri normativi dei differenti Stati membri, c'è chi ha proposto di guardare agli strumenti di partecipazione, tesi a coinvolgere la società civile nell'identificazione di valori condivisi, alla base delle finalità altruistiche di interesse generale.

La partecipazione, infatti, è stata frequentemente evocata anche in questo contesto come risolutiva di ogni criticità, nonostante siano emersi in modo evidente i limiti di efficacia e fattibilità delle operazioni di coinvolgimento della società civile nel processo decisionale democratico, oggetto di dibattito nelle scienze sociali da decenni. I nodi problematici derivanti, da un lato, dalla difficoltà d'individuare e di perseguire in modo compiuto l'interesse pubblico nel governo europeo dei dati, e, dall'altro, dall'esistenza di barriere all'effettiva operatività del meccanismo di altruismo dei dati, hanno reso

[5] Sul punto, si veda, *supra*, capitolo III, paragrafo 3.

necessario approfondire il tema della partecipazione per esaminare le sfide tuttora aperte che emergono nel rapporto tra dati, strumenti partecipativi e democrazia. Si è profilata, dunque, la necessità di chiarire come il tradizionale ambito istituzionale del governo, volto a individuare i fini dell'ordinamento, vada integrato con la fitta rete di attori pubblici e privati coinvolti nell'attuazione delle politiche, delle procedure e degli standard relativi a sviluppo, impiego e organizzazione dei dati.

Ciò ha reso evidente che l'efficacia dell'approccio europeo al governo dei dati possa funzionare solo nella misura in cui si tenga conto del perseguimento dell'interesse pubblico, della funzione promozionale del diritto e della necessità di investire in meccanismi di *governance* che trasformino i portatori di interesse in *interlocutori reali*, evitando in tal modo di ricadere in forme di multistakeholderismo radicale. Se questo non accadrà non si delineeranno le condizioni affinché possa esistere una complessiva *governance* dei dati capace di dare risposta alle esigenze della sfera pubblica. La motivazione principale alla base di tale affermazione è connessa al duplice obiettivo promosso dalla Strategia europea per i dati. Come è stato visto, la politica dei dati è sia politica economica sia «politica dei diritti»[6]. Governare i dati in modo da rispondere alla complessità dello scenario, attraverso meccanismi promozionali del diritto, piuttosto che limitarsi a sanzionare condotte, comporta certamente importanti sfide dal punto di vista pratico. È evidente, dunque, che l'aspetto problematico sia relativo all'attuazione e all'operatività del governo dei dati, ed è da qui che prende le mosse la seconda osservazione conclusiva.

L'analisi ha indugiato, infatti, su una pletora di problemi in punto di attuazione. Si pensi alla limitata operatività del meccanismo di altruismo dei dati o alle difficoltà operative connesse allo sviluppo di canali partecipativi per il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale democratico. Oppure, si considerino le posizioni di quanti ritengono il quadro normativo europeo in materia di digitale una «barriera»[7] allo sviluppo

---

[6] S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 104. Sul punto, *supra*, capitolo I, paragrafo 5.

[7] Cfr. M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en, 30. E similmente E. LETTA, *Much more than a market-speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, European Council report, 2024, 135, https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024, 130. Sul punto, più diffusamente, *supra*, capitolo I, paragrafo 5.

economico che sembrano aver suggerito un ripensamento delle logiche regolative delle istituzioni stesse [8], innescando un dibattito concernente la deregolamentazione a livello europeo [9].

Tuttavia, è lecito ritenere che ci troviamo di fronte ad un problema che non è solo operativo, ossia di applicazione delle politiche europee in materia di dati. I problemi operativi o attuativi, anzi, rivelano importanti nodi teorici irrisolti. Tali problematiche concettuali sono connesse al passaggio dal piano tradizionale del governo a quello della *governance* dei dati. Alla luce dell'accresciuta complessità dello scenario, sia dal punto di vista giuridico, sia in ragione della molteplicità di attori coinvolti, la *governance* dei dati concerne la definizione e attuazione delle politiche, procedure e standard per il corretto sviluppo, utilizzo e gestione dei dati in un contesto caratterizzato da plurimi livelli di intervento istituzionale. I vari modelli di *governance* includono sia forme di auto-regolamentazione sia di co-regolazione, che affiancano la tradizionale regolazione dall'alto [10]. Stante l'assenza di un modello ottimale, l'aspetto cruciale va ricondotto all'individuazione di meccanismi di coordinamento, vale a dire quell'insieme di misure, processi e strumenti che favoriscano la complessa interazione di attori, fonti normative e tecniche legislative in modo coerente ed efficace.

Ciò ha reso necessario considerare le risorse teoriche e pratiche messe in campo da una corretta comprensione e valorizzazione della *data stewardship*, interpretata e presentata come strategia chiave per affrontare le sfide derivanti dal governo dei dati. Questa strategia si rivela importante in quanto meccanismo di coordinamento che agisce come un'interfaccia essenziale tra i diversi attori, livelli di intervento e interessi coinvolti, nonché come mezzo per promuovere l'utilizzo (o il riutilizzo) proattivo dei dati, garantendo il rispetto del quadro dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In questa prospettiva, è stato suggerito di interpretare la *data stewardship* in termini

[8] Sull'intento di semplificare il quadro normativo, si veda Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong*, COM/2025/500 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0500. Sul punto, *supra*, capitolo IV, paragrafo 1.1.

[9] In merito al dibattito in materia di deregolamentazione, cfr. N. DIVISSENKO, *From Draghi report to the European Commission's regulatory agenda: regulatory transformation or deregulation?*, in *European Law Blog*, 2025, https://www.europeanlawblog.eu/pub/88zaty7d/release/1.

[10] Su limiti e opportunità di tali modelli, *supra*, capitolo IV, paragrafo 4.2.

ampi come l'insieme di regole, prassi e linee guida adottate per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile. Sarebbe, infatti, alquanto riduttivo adottare una concezione di *data stewardship* che si limiti ai soli aspetti tecnici, tralasciando i fondamentali profili organizzativi, etici e giuridici dell'amministrazione e gestione dei dati. Pertanto, nella configurazione teorica proposta, la *data stewardship* va intesa sia in termini di *dovere* per il settore pubblico (che discende dal principio della trasparenza), sia di *strumento* indispensabile nel settore della ricerca (per garantire l'integrità scientifica), sia di *necessità* nel settore giudiziario (per garantire processi equi e giusti), sia di *opportunità* per il settore privato. L'esigenza di proporre tale strategia di intervento muove dalla consapevolezza che l'attuale quadro normativo europeo sposta il peso dell'innovazione sui differenti attori coinvolti – siano essi pubblici o privati. Sono infatti questi attori che si trovano ad attuare le politiche d'intervento, sostenendone anche i costi che includono il rispetto degli obblighi di condivisione dei dati.

Avendo a mente i nodi teorici dell'approccio europeo, la priorità è stata dunque quella di identificare le modalità di intervento che non rendano inefficaci gli sforzi delle istituzioni europee nel rafforzare il ruolo dell'Unione nello sviluppo digitale a livello globale, né che, all'opposto, comportino una mancata tutela dei diritti fondamentali. In questo scenario, la configurazione della *data stewardship* come meccanismo di coordinamento può pertanto offrire una risposta ai nodi della legislazione europea sia rappresentando un punto di raccordo per le questioni attinenti all'amministrazione dei dati sia garantendo la tutela dei diritti fondamentali durante le operazioni di trattamento, condivisione o riuso dei dati.

Il maggiore limite legato alla configurazione di questo meccanismo di *governance* potrebbe essere quello economico: sviluppare strutture di *data stewardship* all'interno delle singole organizzazioni, siano esse pubbliche o private, è dispendioso poiché implica cospicui investimenti che non sempre possono (o vogliono) essere realizzati. A questa critica si oppongono, però, almeno tre ordini di obiezioni[11]. In primo luogo, l'obiettivo di sviluppare un'economia guidata dai dati (*data-driven*), come emerge dalle politiche europee, richiede necessariamente una adeguata strategia d'intervento per rendere tali politiche efficaci. In secondo luogo, la strategia di intervento qui delineata non intende tradursi (o ridursi) nella creazione di nuove figure professionali, i *data stewards.* L'intento è piuttosto quello di promuovere una

[11] Per una più completa disamina delle argomentazioni proposte si veda, *supra*, capitolo V, paragrafo 4.1.

complessiva riorganizzazione dei processi di entità pubbliche e private per favorire la crescita di attori responsabili dell'amministrazione dei dati. In terzo luogo, occorre tenere a mente i costi non solo economici ma anche sociali che ad oggi si generano se *non* si amministrano responsabilmente i dati.

Il presente volume ha fornito una definizione di *data stewardship* che sia in grado di adeguarsi a risorse, necessità e valori in gioco nei rispettivi ambiti di operatività, in ragione di una base comune di principi relativi all'insieme di regole, prassi e linee guida adottate dalle singole organizzazioni per garantire una gestione dei dati accurata e responsabile. Sono stati individuati tre principi comuni: integrità, intermediazione e responsabilizzazione.

Il principio di integrità persegue un duplice intento: da un lato, favorire la costruzione di strutture che siano orientate al principio di integrità dei dati, fornendo in tal modo un riferimento dal punto di vista tecnico e metodologico; dall'altro, costituire uno strumento utile per le strategie di alfabetizzazione digitale immaginate dal legislatore europeo e individuate nel presente volume come condizione fondamentale per garantire un effettivo e concreto coinvolgimento al processo decisionale democratico e alla *governance* dei dati partecipata [12].

Il principio di intermediazione prevede che il *data steward* divenga, in primo luogo, la figura di riferimento per le questioni connesse ai dati, nelle singole organizzazioni, siano esse pubbliche o private, interagendo con la molteplicità degli attori coinvolti a vario titolo nella gestione dei dati. In secondo luogo, il ruolo di intermediazione permette al *data steward* di essere una struttura riconosciuta come interlocutore dalla molteplicità di attori che gravitano attorno alla gestione dei dati, siano essi enti pubblici, privati o istituzioni.

Il principio di responsabilizzazione, derivato dal GDPR ed utilmente esteso alla *data stewardship*, muove dall'assunto che sia cruciale che gli attori coinvolti nell'amministrazione e gestione dei dati siano non solo consapevoli delle scelte adottate nella loro attività, ma anche in grado di dimostrare che le decisioni prese siano in linea con i principi dell'integrità dei dati e in conformità con il quadro giuridico, in omaggio a un generale principio di trasparenza che informa tutto l'ambito della regolazione e *governance* dei dati.

Lo sviluppo di strutture di *data stewardship* orientate a una gestione responsabile dei dati diviene cruciale per attuare correttamente il duplice obiettivo che sta alla base dell'approccio europeo al governo dei dati. Infatti,

[12] Sul punto, *supra*, capitolo IV, paragrafo 4.1.

favorire il mercato digitale senza costruire un sistema in grado di tutelare effettivamente i diritti fondamentali rischia di pregiudicare la tenuta stessa della strategia europea in materia di dati, riducendo la politica dei dati a mera politica economica e perdendo l'essenziale natura di politica dei diritti.

La «gravità delle sfide rivolte al diritto e alla ragione dai problemi e dalle emergenze globali può [...] rivelarsi, se prendiamo sul serio le promesse costituzionali stipulate nelle tante carte dei diritti nazionali e sovranazionali, come una straordinaria opportunità» [13]. Dunque, nella consapevolezza che la «riontologizzazione del mondo che ha fatto seguito alla rivoluzione tecnologica ha dischiuso un nuovo insieme di costrizioni e opportunità, anche sul versante giuridico» [14], l'indagine e le riflessioni del presente volume hanno guardato non solo ai limiti ma anche ai benefici dischiusi dalla raccolta, elaborazione e condivisione dei dati. In tal senso, questo ventaglio di opportunità diviene tanto più evidente ed auspicabile quando si opera per valorizzare l'enorme potenziale derivante dalla capacità di navigare e governare il mondo dei dati a beneficio della sfera pubblica.

[13] L. FERRAJOLI, *La democrazia rispetto ai diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, 251.

[14] U. PAGALLO, *Volver. Un'eulogia*, in *L'ircocervo*, 2022, 1, 363.

Bibliografia

AHL, B., SPRICK, D., *Towards judicial transparency in China: The new public access database for court decisions*, in *China Information* 32.1, 2018, 3-22.

ALAIMO, A., *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*.IT – 219/2014, 1-39.

ALAIMO, C., KALLINIKOS, J., *Data rules: Reinventing the market economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2024.

ALBINO, V., BERARDI, U., DANGELICO, R.M., *Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives*, in *Journal of urban technology* 22.1, 2015, 3-21.

ALLEGRETTI, U., *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

ANSAH, D., SUSHA, I., *Exploring data altruism as data donation: A review of concepts, actors and objectives*, in M.R. JOHANNESSEN, C. CSÁKI, L. DANNEELS, S. HOFMANN, T. LAMPOLTSHAMMER, P. PARYCEK, G. SCHWABE, E. TAMBOURIS, J. UBACHT (a cura di), *International conference on electronic participation*, Springer, Cham, 2024, 179-193.

AURUCCI, P., *Il trattamento dei dati personali nella ricerca biomedica. Problematiche etico-giuridiche*, ESI, Napoli, 2022.

AVITABILE, L., *Note su diritto privato e diritto pubblico, a partire da alcune riflessioni di G. Radbruch*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 7, 2016, 201-214.

AVITABILE, L., *Giustizia sociale ed economia globalizzata. Una riflessione tra ricerca del giusto e ordine-delle-cose*, in A. FIORELLA, A.S. VALENZANO (a cura di), *Responsabilità degli enti da reato e mercati emergenti*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2017, 29-46.

BALOUP, J., BAYAMLIOĞLU, E., BENMAYOR, A., DUCUING, C., DUTKIEWICZ, L., LALOVA, T., MIADZVETSKAYA, Y., PEETERS, B., *White Paper on the Data Governance Act*, CiTiP working paper series, Leuven, 2021, 1-61.

BARDEL, A., HASANI-MAVRIQI, I., JEAN-QUARTIER, C., SCHAFFER, P., MACHER, T., KALOVÁ, T., FEICHTINGER, M., BARGMANN, M., SANCHEZ SOLIS, B., STORK, C., MIKSA, T., PIROI, F., *Data Stewardship–Austrian national strategy and alignment*, in *Digitalisierung in der forschung. Projekte österreichischer hochschulen 2020-2024*, 2024, 65-88.

BARRY, B., *The public interest*, in *Proceedings of the Aristotelian Society*, 38, 1964, 1-18.

BARRY, B., *Political argument*, Routledge, London, 2010 (ed. or. 1965).
BATESON, G., *Steps to an ecology of mind*, UCP, Chicago, 2000 (ed. or. 1982).
BEDOYA, A.M., *The cruel new era of data-driven deportation*, in *Slate*, 22 settembre 2020, https://slate.com/technology/2020/09/palantir-ice-deportation-immigrant-surveillance-big-data.html?utm.
BENKLER, Y., *La ricchezza della rete. La produzione sociale trasforma il mercato e aumenta le libertà*, Università Bocconi Editore, Milano, 2007.
BENTHAM, J., *An introduction to the principles of morals and legislation*, in J.H. BURNS, H.L.A. HART (a cura di), OUP, Oxford, 1998 (ed. or. 1789).
BERNARDINI, M.G., *Vulnerable capacity. Notes on a quiet legal revolution*, in *International Journal for the Semiotics of Law* 36.4, 2023, 1415-1442.
BERNISSON, M., *The public interest in the data society: Deconstructing the policy network imaginary of the GDPR*, PhD Dissertation, Karlstad university studies, Karlstad, 2021.
BERTACCHINI, E., NUCCIO, M., *L'economia dei dati*, in M. DURANTE, U. PAGALLO, *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 37-57.
BEVIR, M., *Governance: A very short introduction*, OUP, Oxford, 2012.
BEZEMEK, C., DUMBROVSKY, T., *The concept of public interest*, in *Graz Law Working Paper Series*, n. 01-2020, 2020, 1-19.
BIETZ, M., PATRICK, K., BLOSS, C., *Data donation as a model for citizen science health research*, in *Citizen Science: Theory and Practice* 4.1, 2019, 1-11.
BIN, R., *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996.
BINGHAM, T., *The rule of law*, Penguin, London, 2010.
BOBBIO, N., *Il positivismo giuridico*, Cooperativa libraria universitaria, Torino, 1960.
BOBBIO, N., *La grande dicotomia*, in A. PACE (a cura di), *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1974, 2187-21200.
BOBBIO, N., *Il buongoverno*, in *Belfagor* 37.1, 1982, 1-12.
BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.
BOBBIO, N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993.
BOBBIO, N., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Giappichelli, Torino, 1994.
BOBBIO, N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
BOBBIO, N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2014 (ed. or. 1984).
BODO, B., HELBERGER, N., IRION, K., ZUIDERVEEN BORGESIUS, F., MOLLER, J., VAN DE VELDE, B., BOL, N., VAN ES, B., DE VREESE, C., *Tackling the algorithmic control crisis-the technical, legal, and ethical challenges of research into algorithmic agents*, in *Yale JL & Tech.* 19, 2017, 133-180.
BONIOLO, G., *Il pulpito e la piazza. Democrazia, deliberazione e scienze della vita*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2011.

BONIOLO, G., *Molti. Discorso sulle identità plurime*, Bollati Boringhieri, Torino, 2021.
BOOT, E.R., *Public interest*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, OUP, Oxford, 2022.
BOOT, E.R., *The public interest: Clarifying a legal concept*, in *Ratio Juris* 37.2, 2024, 110-129.
BOYD, N.M., BOGEN, J., *Theory and Observation in Science*, in E.N. ZALTA, U. NODELMAN (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2025, https://plato.stanford.edu/archives/spr2025/entries/science-theory-observation/.
BRADFORD, A., *Digital empires. The global battle to regulate technology*, OUP, Oxford, 2023.
BRAVO, F., *Data governance act and re-use of data in the public sector*, in *European review of digital administration & law* 3.2, 2022, 13-33.
BRENNAN, W.J., *Supreme court of the United States*, *U.S. Reports: Jacobellis v. Ohio, 378 U.S. 184*, in *Library of Congress*, 1963, https://www.loc.gov/item/usrep378184/.
BROOK, C., *What is a data repository? (Definition, examples, & tools)*, in *Digital guardian*, 2018, https://www.digitalguardian.com/blog/what-data-repository.
BROOKS, C., GHERHES, C., VORLEY, T., *Artificial intelligence in the legal sector: pressures and challenges of transformation*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 13.1, 2020, 135-152.
BRUEGEL, *EU Digital Policy Overview*, Bruegel Factsheet, 2024, https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2024-06/Bruegel_factsheet_2024_0.pdf.
BUIJSMAN, S., KLENK, M., VAN DEN HOVEN, J., *Ethics of AI toward a "design for values" approach*, in N.A. SMUHA (a cura di), *The Cambridge handbook of the law, ethics and policy of artificial intelligence*, CUP, Cambridge, 2025, 59-78.
BUNEA, A., WÜEST, R., LIPCEAN, S., *Mapping the policy space of public consultations: evidence from the European Union*, in *Journal of European Public Policy* 32.3, 2025, 755-783.

CAISL, J., GUARASCIO, D., RELJIC, J., *Digital skills in Europe: a methodological and empirical assessment*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025, 1-30.
CALHOUN, C., *The public as a social and cultural project*, in W.W. POWEL, E.S. CLEMENS (a cura di), *Private action and the public good*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998, 20-35.
CALOGERO, G., *Etica*, Einaudi, Torino, 1960.
CANALE, D., PARIOTTI, E., PASTORE, B., *Ermeneutica e positività del diritto. Studi in onore di Giuseppe Zaccaria*, Carocci, Roma, 2019.
CARBALLA-SMICHOWSKI, B., DUCH-BROWN, N., MARTENS, B., *To pool or to pull back? An economic analysis of health data pooling*, JRC Digital Economy Working, Seville, 2021.

CASO, R., *La rivoluzione incompiuta. La scienza aperta tra diritto d'autore e proprietà intellettuale*, Ledizioni, Milano, 2019.

CASTELFRANCHI, C., *Altruismo*, in *Enciclopedia Treccani delle scienze sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, https://www.treccani.it/enciclopedia/altruismo_(Enciclopedia-delle-scienze-sociali)/.

CASTELLS, M., *The rise of the network society, the information age: Economy, society and culture*, vol. I., Blackwell, Oxford, 1996.

CASTELLS, M., *The power of identity, the information age: Economy, society and culture*, vol. II, Blackwell, Oxford, 1997.

CASTELLS, M., *End of millennium, the information age: economy, society and culture*, vol. III, Blackwell, Oxford, 1998.

CAUDURO, A., PARUZZO, F., *L'accesso civico generalizzato ai dati sanitari numerici*, in *Dir. amm.*, 3, 2024, 827-850.

CHAFETZ, H., SAXENA, S., VERHULST, S.G., *A fourth wave of open data? Exploring the spectrum of scenarios for open data and Generative AI*, in *ArXiv preprint arXiv:2405.04333*, 2024, 1-58.

CHASSANG, G., FERIOL, L., *Data Altruism, personal health data and the consent challenge in scientific research: A difficult interplay between EU Acts*, in *European Data Protection Law Review* 10.1, 2024, 57-68.

CIANI SCIOLLA, J., PASERI, L., *Anonymisation of Judicial Rulings for Legal Analytics Purposes: Ethics, Law, and Compliance*, in N. MONIZ, Z. VALE, J. CASCALHO, C. SILVA, R. SEBASTIÃO (a cura di), *EPIA Conference on Artificial Intelligence, EPIA 2023*, Springer, Cham, 2023, 105-117.

CLOPTON, Z.D., HUQ, A.Z., *The necessary and proper stewardship of judicial data*, in *Stanford Law Review*, 76.5, 893-970.

COECKELBERGH, M., *Why AI undermines democracy and what to do about it*, Polity press, Cambridge, 2024.

COHEN, J., *Deliberation and democratic legitimacy*, in A. HAMLIN, P. PETTIT (a cura di), *The good polity: Normative analysis of the state*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, 17–34.

COHEN, J.E., *Between truth and power: The legal constructions of informational capitalism*, OUP, Oxford, 2019.

COLLINA, L., SAYYADI, M., PROVITERA, M., *The new data management model: Effective data management for AI systems*, in *California Management Review*, 2024, 1-11.

CORSO, L., *Intelligenza collettiva, intelligenza artificiale e principio democratico*, in R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, mercato, amministrazione e giustizia*, Giuffrè, Milano, 2022, 443-459.

CORSO, L., *L'avvenire di un'illusione. Legislatori bot, democrazia algoritmica e fine della politica*, in *Storia pens. pol.*, 3, 2024, 379-398.

CRAWFORD, K., *The Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 2021.

DAHL, R.A., *Democracy and its critics*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1989, 275.

DALLI, J., *Public interest: Who decides on the existence of a public interest?*, in V. COLCELLI, R. CIPPITANI, C. BROCHHAUSEN-DELIUS, R. ARNOLD (a cura di), *GDPR requirements for biobanking activities across Europe*, Springer, Cham, 2023, 297-304.

DE ARAUJO ALMEIDA, B., CARREIRO, R.P., DE SOUZA, M.L., BARRETO, M.L., *CIDACS' efforts towards an inclusive and dialogic data governance in Brazil: a focused literature review*, in *International Journal of Population Data Science*, 9.1, 2024, 1-8.

DEKKER, P., ESTER, P., VINKEN, H., *Civil society, social trust and democratic involvement*, in W. ARTS, J. HAGENAARS, L. HALMAN (a cura di), *The cultural diversity of European unity*, Brill, Leiden, 2003, 217-253.

DE MARTIN, J.C., *Contro lo smartphone. Per una tecnologia più democratica*, ADD, Torino, 2023.

DE VYNCK, G., TIKU, N., *Trump tech agenda begins with $500B private AI plan and cuts to regulation*, in *The Washington Post*, 21 gennaio 2025, https://www.washingtonpost.com/technology/2025/01/21/stargate-500-billion-trump-ai/.

DEWEY, J., *Democrazia e educazione*, La nuova Italia editrice, Firenze, 1966 (ed. or. 1916).

DOWNS, A., *The public interest: Its meaning in a democracy*, in *Social Research*, 29.1, 1962, 1–36.

DRAGHI, M., *The future of European competitiveness, Part A | A competitiveness strategy for Europe*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

DRAGHI, M., *The future of European competitiveness, Part B | In-depth analysis and recommendations*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en.

DRYZEK, J.S., BÄCHTIGER, A., CHAMBERS, S., COHEN, J., DRUCKMAN, J.N., FELICETTI, A., FISHKIN, J.S., FARRELL, D.M., FUNG, A., GUTMANN, A., LANDEMORE, H., MANSBRIDGE, J., MARIEN, S., NEBLO, M.A., NIEMEYER, S., SETÄLÄ, M., SLOTHUUS, R., SUITER, J., THOMPSON, D., WARREN, M.E., *The crisis of democracy and the science of deliberation*, in *Science* 363.6432, 2019, 1144-1146.

DUCUING, C., SCHROERS, J., *The recent case law of the CJEU on (joint) controllership: have we lost the purpose of 'purpose'?*, in *Computerrecht Tijdschrift voor Informatica, Telecommunicatie en Recht* 6, 2020, 424-429.

DURANTE, M., *The democratic governance of information societies. A critique to the theory of stakeholders*, in *Philosophy & Technology* 28, 2014, 11-32.

DURANTE, M., *Potere computazionale. L'impatto delle ICT su diritto, società, sapere*, Meltemi, Milano, 2019.
DURANTE, M., *Potere computazionale: dalle informazioni ai dati*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 59-80.
DURANTE M., FLORIDI, L., *A legal principles-based framework for AI liability regulation*, in J. MÖKANDER, M. ZIOSI (a cura di), *The 2021 yearbook of the digital ethics lab, Springer International Publishing*, Springer, Cham, 2022, 93-112.
DURANTE, M., PAGALLO, U. (a cura di), *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022.
DURANTE, M., PAGALLO, U. (a cura di), *Manuale di informatica giuridica e diritto delle nuove tecnologie*, Utet, Milano, 2012.
DWORKIN, R., *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982 (ed. or. 1977).

ECO, U., *Dire quasi la stessa cosa. Esperienze di traduzione*, Bompiani, Milano, 2012 (ed. or. 2003).
EL ASRY, E., MANSNÉRUS, J., LIEDE, S., *Striking the balance: Genomic data, consent and altruism in the european health data space*, in S. SLOKENBERGA, K. Ó CATHAOIR, M. SHABANI (a cura di), *The European health data space*, Routledge, London, 2025, 110-135.
ESTIVILL-CASTRO, V., PORTELA CHARNEJOVSKY, M., MACCANI, G., *Addressing challenges and opportunities in data sharing for the common good: the case of Europe's first data altruism organisation*, in *2024 IEEE Smart Cities Futures Summit (SCFC)*, 2024, 45-49.

FÅHRAEUS, D., REICHEL, J., SLOKENBERGA, S., *The European Health Data Space: Challenges and opportunities*, in *Swedish Institute for European Policy Studies*, 2024, 1-20.
FARRELL, R., T*he mountaineers and hikers collecting data in extreme environments that scientists can't reach*, in *BBC*, 14 novembre 2024, https://www.bbc.com/future/article/20241112-the-mountaineers-and-hikers-collecting-data- in-extreme-environments-that-scientists-cant-reach.
FERRAJOLI, L., *La democrazia rispetto ai diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013.
FERRAJOLI, L., *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 515-524.
FERRAJOLI, L., *Beccaria e Bentham*, in *Diciottesimo secolo*, 4, 2019, 75-84.
FERRAROTTI, F., *La sociologia come partecipazione e altri saggi*, Taylor, Torino, 1961.
FINCK, M., MUELLER, M-S., *Access to data for environmental purposes: setting the scene and evaluating recent changes in EU data law*, in *Journal of Environmental Law* 35.1, 2023, 109-131.
FLORIDI, L., *Information ethics: On the philosophical foundation of computer ethics*, in *Ethics and information technology* 1.1, 1999, 33-52.

FLORIDI, L., *Information. A very short introduction*, OUP, Oxford, 2010.
FLORIDI, L., *Governance and the policies of information. Proposal for a CEPE 2013*, University of Lisbon, Lisbon, 2013.
FLORIDI, L., *The end of an era: from self-regulation to hard law for the digital industry*, in *Philosophy & Technology* 34, 2021, 619-622.
FLORIDI, L., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022.
FOÀ, S., *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2017, 65-99.
FOÀ, S., *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in. C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. 2, ESI, Napoli, 2020, 497-525.
FOÀ, S., *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in C. CONTESSA, A. UBALDI (a cura di), *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza*, La tribuna, Piacenza, 2021, 903-921.
FOÀ, S., *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle «scatole nere» alla «casa di vetro»?*, in *Dir. amm.*, 3, 2023, 515-548.
FRANKFURTER, F., *Felix Frankfurter Reminiscences: recorded in talks with Harlan B. Phillips*, Reynal, New York, 1960.
FREEMAN, R.E., *Strategic management: A stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984.
FREEMAN, R.E., MCVEA, J., *A stakeholder approach to strategic management*, in M.A. HITT, R.E. FREEMAN, J.S. HARRISON (a cura di), *The Blackwell Handbook of strategic management*, Blackwell Publishers, London, 2005, 183-201.
FROSINI, V., *Cibernetica diritto e società*, Edizioni di comunità, Milano, 1968.
FULLER, L.L., *The morality of law*, Yale University Press, New Haven, CT, 1964.

GAGLIARDI, B., *Il modello a rete come principio d'organizzazione per l'adeguatezza in sanità*, in *Dir. amm.*, 3, 3034, 761-769.
GAGO-FERNANDEZ, A. (a cura di), *Towards a European strategy on business-to-government data sharing for the public interest*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, 1-116.
GARCÍA, T., *Las prisiones españolas usan un algoritmo sin actualizar desde 1993 para decidir sobre permisos de salida*, in *Civio*, 26 febbraio 2025, https://civio.es/justicia/2025/02/26/las-prisiones-espanolas-usan-un-algoritmo-sin-actualizar-desde-1993-para-decidir-sobre-permisos-de-salida/.
GIL, Y., PERRAULT, R., *Artificial Intelligence Index Report 2025*, Stanford Institute for Human-Centered AI (HAI), Stanford, 2025, 1-455.
GONCALVES, P.Z., *Algoritmo que sorteia processos "comete erros crassos", denuncia presidente do Supremo Administrativo*, in *Executive Digest*, 2024, https://executivedigest.sapo.pt/noticias/presidente-do-supremo-tribunal-administrativo-denuncia-que-algoritmo-que-sorteia-processos-comete-erros-crassos/.
GOULD, C.C., *Globalizing democracy and human rights*, OUP, Oxford, 2004.

GRANBERG, S., GEIGER, G., *Hemlig AI såg oskyldiga kvinnor som vab-fuskare*, in *Svenska Dagbladet*, 27 novembre 2024, https://www.svd.se/a/Rzmg9x/forsakringskassans-ai-for-vab-fusk-granskade-kvinnor-oftare.

GROZA, T., BOTERO ARCILA, B., *The new law of the european data markets: Demystifying the European data strategy*, in *Global Jurist* 24.3, 2024, 321-364.

GUARINO, G., *Il regime costituzionale del regime delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, 125-147.

GUO, E., *The US wants to use facial recognition to identify migrant children as they age*, in *MIT Technology Review*, 14 agosto 2024, https://www.technologyreview.com/2024/08/14/1096534/homeland-security-facial-recognition-immigration-border/.

HABERMAS, J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 2013 (ed. or. 1996).

HABERMAS, J., *Nuovo mutamento della sfera pubblica e politica deliberativa*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2022.

HALLINAN, D., *Broad consent under the GDPR: an optimistic perspective on a bright future*, in *Life sciences, society and policy* 16.1, 2020, 1-18.

HALLINAN, D., *Data protection as a normative problem*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *The De Gruyter handbook on law and digital technologies*, De Gruyter, Berlin, 2025, 483-502.

HART, H.L.A., *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002 (ed. or. 1961).

HENNEMANN, M., *Article 25 European data altruism consent form*, in L. SPECHT-RIEMENSCHNEIDER, M. HENNEMANN (a cura di), *Article-by-Article Commentary. Data Governance Act*, Nomos, Baden-Baden, 2024, 482-491.

HENRY, G., *Data curation for the humanities*, in J.M. RAY (a cura di), *Research data management: Practical strategies for information professionals*, Purdue University Press, West Lafayette, Indiana, 2014, 347-374.

HILDEBRANDT, M., *Smart technologies and the end (s) of law: novel entanglements of law and technology*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.

HOFMANN, J., *The multistakeholder concept as narrative: A discourse analytical approach,* in L. DENARDIS, D. COGBURN, N.S. LEVINSON, F. MUSIANI (a cura di), *Researching Internet governance: Methods, frameworks, gutures*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2020, 253-268.

HOPPE, N., *The regulation of biobanking in Germany*, in S. SLOKENBERGA, O. TZORTZATOU, J. REICHEL (a cura di), *GDPR and biobanking: Individual rights, public interest and research regulation across Europe*, Springer, Cham, 277-290.

HOWSON, C., *To make real progress on D&I, move past vanity metrics*, in *Harvard Business Review Digital Articles*, 2021, https://hbr.org/2021/05/to-make-real-progress-on-di-move-past-vanity-metrics.

HPC4AI, *Corso universitario di aggiornamento professionale per data steward*, 2024, https://hpc4ai.unito.it/cuap-data-steward/.
HUSOVEC, M., *Rising above liability: The Digital Services Act as a blueprint for the second generation of global internet rules*, in *Berkeley Tech. LJ* 38, 2023, 101-137.
HUYSKES, D., *Constructing automated societies. Socio-cultural determinants and impacts of automated decision-making in public services*, PhD Dissertation, Università di Milano, 2025, https://air.unimi.it/handle/2434/1163995.

IENCA, M., *Medical data sharing and privacy: a false dichotomy?*, in *Swiss Medical Weekly* 153.1, 2023, 1-3.
IMBELLONE, M., LAFFUSA, K., *Il carattere inter-generazionale del 'diritto all'ambiente': un paradigma di solidarietà e responsabilità pro futuro*, in *DPCE Online 58.SP2*, 2023, 503-517.
IRION, K., BURRI, M., KOLK, A., MILAN, S., *Governing "European values" inside data flows*, in *Internet Policy Review* 10.3, 2021, 1-14.
IRTI, N., *L'età della decodificazione*, Giuffrè, Milano, 1989.
IRTI, N., *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2000, 435-445.

JAHNKE, L.M., ASHER, A., *The problem of data: Data management and curation practices among university researchers*, in L. JAHNKE, A. ASHER, S.D. KERALIS (a cura di), *The problem of data*, Council on library and information resources, Washington, 2012, 3-31.
JEFFRIES, J. (a cura di), *The Palgrave handbook of altruism, morality, and social solidarity: Formulating a field of study*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.
JORI, M., PINTORE, A., *Manuale di teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1988.

KALFF, D., RENDA, A., *Hidden treasures mapping Europe's sources of competitive advantage in doing business*, Centre for European Policy Studies (CEPS) Brussels, 2019.
KALOVÁ, T., *Data Stewards per 100 Researchers?! The development of a certificate course 'Data Steward' at the University of Vienna, Open Science Fair 2021 (OSFair2021)*, in *Zenodo*, 2021, https://doi.org/10.5281/zenodo.5544024.
KANT, I., *Sul detto comune: «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, in M.C. PIEVATOLO (a cura di), *Sette scritti politici liberi*, Firenze University Press, Firenze, 2011, 91-124.
KELSEN, H., *La dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1963 (ed. or. 1934).
KELSEN, H., *L'anima e il diritto. Figure arcaiche della giustizia e concezione scientifica del mondo*, Edizioni lavoro, Roma, 1989 (ed. or. 1922-1926).

KERBER, W., *EU Data Act: Will new user access and sharing rights on IoT data help competition and innovation?*, in *Journal of Antitrust Enforcement*, 2024, 1-7.
KERBER, W., *Governance of IoT Data: Why the EU Data Act will not fulfil its objectives*, in *GRUR International* 72.2, 2023, 120-135.
KIM, J., IM, E., KIM, H., *From intention to action: the factors affecting health data sharing intention and action*, in *International Journal of Medical Informatics* 175, 2023, 105071, 1-8.
KIRKPATRICK, R., *A new type of philanthropy: donating data*, in *Harvard Business Review*, 2013, https://hbr.org/2013/03/a-new-type-of-philanthropy-don.
KOHLER-KOCH, B., *Civil society participation*, in B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT (a cura di), *De-mystification of participatory democracy. EU-Governance and civil society*, OUP, Oxford, 2013, 173-191.
KOTSCHY, W., *Article 6 Lawfulness of processing*, in C. KUNER, L.A. BYGRAVE, C. DOCKSEY (a cura di), *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A commentary*, OUP, Oxford, 2020.
KRAMER, P., *Article 6, Rechtmäßigkeit der Verarbeitung*, in H. AUERNHAMMER, M. EßER, P. KRAMER, K. VON LEWINSKI (a cura di), *Auernhammer DSGVO/BDSG*, 5th ed., Carl Heymanns Verlag, Cologne, 2017.
KRAUT, R., *Altruism*, in E. N. ZALTA, U. NODELMAN (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2025, https://plato.stanford.edu/archives/spr2025/entries/altruism/.
KUNER, C., DOCKSEY, C., BYGRAVE, L.A., *The EU General Data Protection Regulation: A commentary*, OUP, Oxford, 2020.

LAGOZE, C., *Big Data, data integrity, and the fracturing of the control zone*, in *Big Data and Society* 1(2), 2014, 1-11.
LANDEMORE, H., *Open democracy. Reinventing popular rule for the twenty-first century*, Princeton University Press, Princeton-Oxford, 2020.
Le Monde, *Gabriel Attal mise sur l'intelligence artificielle pour "simplifier" les démarches administratives*, in *Le Monde "Politique"*, 2024, https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/04/23/gabriel-attal-mise-sur-l-intelligence-artificielle-pour-simplifier-les-demarches-administratives_6229417_823448.html.
LEONELLI, S., *Data interpretation in the digital age*, in *Perspectives on Science* 22.3, 2014, 397-417.
LEONELLI, S., *Data governance is key to interpretation: Reconceptualizing data in data science*, in *Harvard data science review* 1.1, 2019, 1-9.
LESSIG, L., *Code. Version 2.0*, Basic books, New York, 2006.
LETTA, E., *Much more than a market-speed, security, solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, European Council report, 2024, https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024.

LEWIN, L., *Self-interest and public interest in Western politics*, OUP, Oxford, 1991.
LIETO, S., *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, ESI, Napoli, 2011.
LIMA, V., *The limits of participatory democracy and the inclusion of social movements in local government*, in *Social Movement Studies* 18.6, 2019, 667-681.
LOMBARDI VALLAURI, L., *Corso di filosofia del diritto*, Cedam, Padova, 1981.
LONGO, E., *La 'Giustizia digitale' tra nuove forme di efficienza e garanzia dei diritti costituzionali*, in *La Nuova Giuridica* 4.2, 2023, 187-209.
LOSANO, M.G., *Giuscibernetica: macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969.
LOWE, M., *Filling the void: Tracking industry solutions to AI regulatory challenges*, in *New York State Bar Association*, 2024, https://nysba.org/filling-the-void-tracking-industry-solutions-to-ai-regulatory-challenges/.

MALICH, L., MUNAFÒ, M.R., *Introduction: Replication of crises-interdisciplinary reflections on the phenomenon of the replication crisis in psychology*, in *Review of General Psychology* 26.2, 2022, 127-130.
MANDT, H., *The classical understanding. Tyranny and despotism*, in H. MAIER (a cura di), *Totalitarianism and political religions*, vol. III, Routledge, London-New York, 2007.
MANSBRIDGE, J., *On the contested nature of the public good*, in W.W. POWEL, E.S. CLEMENS (a cura di), *Private action and the public good*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1998, 3-19.
MARCHETTI, B., *Artificial Intelligence and public authorities: does the European AI Act protect public values?*, in *European Review of Public Law* 36.1, 2024, 67-90.
MARKOVIĆ, M., GOSTOJIĆ, S., *Open judicial data: a comparative analysis*, in *Social Science Computer Review* 38.3, 2020, 295-314.
MARTANI, A., ELGER, B.S., DARRYL GENEVIEVE, L., *The notion of data donation: conceptual explanations, implementations and relevance for Swiss health data governance*, Federal Office of Public Health FOPH, Switzerland Report, Basel, 2024.
MARZOLF, E., *Exclusif: le ministère de la Justice renonce à son algorithme DataJust*, in *ActeursPublics*, 2022, https://acteurspublics.fr/articles/exclusif-le-ministere-de-la-justice-renonce-a-son-algorithme-datajust.
MAZZUCATO, M., SCHAAKE, M., KRIER, S., ENTSMINGER, J., *Governing artificial intelligence in the public interest*, Working Paper Series IIPP WP 2022-12, 2022, 1-21.
MCDONALD, A.M., CRANOR, L.F., *The cost of reading privacy policies*, in I/A – A *Journal of Law and Policy for the Information Society* 4.3, 2008, 543-568.
MCHARG, A., *Reconciling human rights and the public interest: conceptual problems and doctrinal uncertainty in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *Modern Law Review* 62, 1999, 671-696.

MENÉNDEZ, A.J., *A solidaristic European Union? How the 'economic constitution' of the EU pre-empts a solidaristic turn in European politics*, in A. FARAHAT, M. HILDEBRAND, T. VIOLANTE (a cura di), *Transnational solidarity in crisis*, Nomos, Baden-Baden, 2024.

MÉSZÁROS, J., HO, C., *Big data and scientific research: the secondary use of personal data under the research exemption in the GDPR*, in *Hungarian Journal of Legal Studies* 59.4, 2018, 403-419.

MICHAŁOWICZ, A., *Data sharing for the common good–remarks on the data altruism framework established under the data Governance Act*, in M. KOZAK, M. SZNAJDER (a cura di), *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies (YARS)* 17.29, Centre for antitrust and regulatory studies University of Warsaw, Warsaw, 2024, 209-234.

MICHELI, M., PONTI, M., CRAGLIA, M., BERTI SUMAN, A., *Emerging models of data governance in the age of datafication*, in *Big Data & Society* 7.2, 2020, 1-15.

MOBAYED VEGA, S., GARGIULO, M., *Querying feminicide data in Mexico*, in *International Sociology* 39.3, 2024, 332-350.

MONS, B., *Data stewardship for open science: Implementing FAIR principles*, CRC Press, Boca Raton, Florida, 2018.

MORACE PINELLI, A. (a cura di), *Dalla Data Protection alla Data Governance: il Regolamento (UE) 2022/868. Commentario al Data Governance Act*, Pacini editore, Pisa, 2024.

MOROZOV, E., BRIA, F., *Rethinking the smart city. Democratizing urban technology*, Fondazione Rosa Luxemburg, New York, 2018, 1-54.

NAGEL, T., *The possibility of altruism*, OUP, Oxford, 1975.

Nature Communications, *Reproducibility and transparency: what's going on and how can we help*, in *Nature Communications* 16, 1082, 2025, 1-4.

NEMITZ, P., *Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 376.2133, 2018, 1-14.

NEVILLE, S., *Are data trusts a suitable stewardship model for the developing world?*, in *Financial Times*, 31 gennaio 2022, https://www.ft.com/content/4283c38f-480e-4ec7-9a8c-453b09a2b5d5.

NIGRO, M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1, 1980, 225-236.

NOLIN, J.M., *Data as oil, infrastructure or asset? Three metaphors of data as economic value*, in *Journal of Information, Communication and Ethics in Society* 18.1, 2020, 28-43.

NOSEK, B., HARDWICKE, T.E., MOSHONTZ, H., ALLARD, A., CORKER, K.S., DREBER, A., FIDLER, F., HILGARD, J., KLINE STRUHL, M., NUIJTEN, M.B., ROHRER, J.M., ROMERO, F., SCHEEL, A.M., SCHERER, L.D., SCHÖNBRODT,

F.D., VAZIRE, S., *Replicability, robustness, and reproducibility in psychological science*, in *Annual Review of Psychology* 73, 2022, 1-94.
NOVECK, B.S., *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington, 2009.

OnData, *Newsletter 34*, 27 gennaio 2025, https://ondata.substack.com/p/associazione-ondata-newsletter-34.
Open Science Italia, *Comunità italiana dei Data Steward. Cosa è e come partecipare*, in *Open-Science.it*, 2024, https://open-science.it/it/article?rpk=313614&prs_sel=p_datasteward&tpc_.

PAGALLO, U., *Prolegomeni d'informatica giuridica*, in *L'ircocervo*, 2003, 1-24.
PAGALLO, U., *Teoria giuridica della complessità*, Giappichelli, Torino, 2006.
PAGALLO, U., *Three roads to complexity, AI and the law of robots: On crimes, contracts, and torts*, in *International Workshop on AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2011, 48-60.
PAGALLO, U., *The law of robots. Crimes, contracts and torts*, Springer, Dordrecht, 2013.
PAGALLO, U., *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014.
PAGALLO, U., *The Realignment of the sources of the law and their meaning in an information society*, in *Philosophy & Technology* 28, 2015, 57-73.
PAGALLO, U., *The group, the private, and the individual: a new level of data protection?*, in L. FLORIDI, L. TAYLOR, B. VAN DER SLOOT (a cura di), *Group privacy: new challenges of data technologies*, Springer, Cham, 2017, 159-173.
PAGALLO, U., *Algo-rhythms and the beat of the legal drum*, in *Philosophy & Technology* 31.4, 2018, 507-524.
PAGALLO, U., *On the principle of privacy by design and its limits: Technology, ethics and the rule of law*, in S. CHIODO, V. SCHIAFFONATI (a cura di), *Italian Philosophy of Technology: Socio-Cultural, Legal, Scientific and Aesthetic Perspectives on Technology*, Springer, Cham, 2021, 111-127.
PAGALLO, U., *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Mimesis, Milano-Udine, 2022.
PAGALLO, U., *The politics of data in EU law: Will it succeed?*, in *Digital Society* 1.3, 2022, 1-20.
PAGALLO, U., *The new laws of outer space: Ethics, legislation, and governance in the age of artificial intelligence*, Hart Publishing, Oxford, 2024.
PAGALLO, U., *A theory of legal monsters: Repression, resistance, rebellion*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

PAGALLO, U., BASSI, E., *Just hallucinations? The Problem of AI literacy with a new digital divide*, in *ETHICOMP 2025*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

PAGALLO, U., DURANTE, M., *The good, the bad, and the invisible with its opportunity costs: Introduction to the 'J'Special Issue on "the Impact of Artificial Intelligence on Law*, in *J* 5.1, 2022, 139-149.

PAGALLO, U., CASANOVAS, P., MADELIN, R., *The middle-out approach: assessing models of legal governance in data protection, artificial intelligence, and the Web of Data*, in *The Theory and Practice of Legislation* 7.1, 2019, 1-25.

PAGALLO, U., DURANTE, M., MONTELEONE, S., *What is new with the Internet of Things in Privacy and Data Protection? Four legal challenges on sharing and control in IoT*, in R. LEENES, R. BRAKEL, S. GUTWIRTH, P. HERT (a cura di), *Data Protection and Privacy: (In)visibilities and infrastructures. Law, governance and technology series*, 36, Springer, Cham, 2017, 59-78.

PAGALLO U., PALMIRANI M., CASANOVAS P., SARTOR G., VILLATA S., *Introduction: Legal and ethical dimensions of AI, NorMAS, and the Web of data*, in U. PAGALLO, M. PALMIRANI, P. CASANOVAS, G. SARTOR, S. VILLATA (a cura di), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems*, Springer, Cham, 2018, 1-20.

PAGALLO, U., O'SULLIVAN, S., NEVEJANS, N., HOLZINGER, A., FRIEBE, M., JEANQUARTIER, F., JEAN-QUARTIER, C., MIERNIK, A., *The underuse of AI in the health sector: Opportunity costs, success stories, risks and recommendations*, in *Health and Technology*, 2023, 1-14.

PALMIOTTO, F., *The AI Act roller coaster: The evolution of fundamental rights protection in the legislative process and the future of the regulation*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, 1-24.

PALMIRANI, M., *Le fonti cognitive del diritto nell'era di Internet*, in R. BRIGHI, S. ZULLO (a cura di), *Filosofia del diritto e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca tra teoria e pratica*, Aracne, Roma, 2015, 445-458.

PALMIRANI, M., *Lexdatafication: Italian legal knowledge modelling in Akoma Ntoso*, in V. RODRÍGUEZ-DONCEL, M. PALMIRANI, M. ARASZKIEWICZ, P. CASANOVAS, U. PAGALLO, G. SARTOR (a cura di), *AI Approaches to the Complexity of Legal Systems XI-XII: AICOL International Workshops 2018 and 2020*, Springer, Cham, 2021, 31-47.

PARVIN, P., *Democracy without participation: A new politics for a disengaged era*, in *Res Publica* 24, 2018, 31-52.

PASCUZZI, G., *Cyberdiritto. Guida alle banche dai italiane e straniere, alla rete Internet e all'apprendimento assistito dal calcolatore*, Zanichelli, Bologna, 1995.

PASERI, L., *Open Science and Data Protection: Engaging Scientific and Legal Contexts*, in *Journal of Open Access to Law*, 11.1, 2023, 1-18.

PASERI, L., *Il diritto all'oblio e la portata globale dei provvedimenti del Garante*

per la protezione dei dati personali secondo la giurisprudenza italiana, in *AIDA – Annali Italiani del Diritto d'Autore*, 2024, 648-665.

PASERI, L., *Il ruolo del legislatore nell'accesso alla letteratura scientifica*, in S. FARO, G. PERUGINELLI, D. DE ANGELIS, *Conservazione dei diritti dell'autore e diritto di pubblicazione secondaria. Contesto, attualità e prospettive*, CNR Edizioni, Roma, 2024, 47-62.

PASERI, L., *The ethical and legal challenges of data altruism for the scientific research sector*, in M. ARIAS-OLIVA, J. PELEGRIN-BORONDO, K. MURATA, M. SOUTO ROMERO, *The leading role of smart ethics in the digital world*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2024, 189-200.

PASERI, L., *Scienza aperta: politiche europee per un nuovo paradigma della ricerca*, Mimesis, Milano-Udine, 2024.

PASERI, L., *Defining scientific research within the EU's Politics of Data. The impact on personalized smart medicine*, in A. ROSSI, F. CASAROSA, F. GENNARI (a cura di), *Enabling and safeguarding personalized medicine*, Springer, Cham, in corso di pubblicazione.

PASERI, L., *Research data governance in a digital age*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *De Gruyter Handbook on Law and Digital technologies*, De Gruyter, Berlin, 2025, 525-547, in corso di pubblicazione.

PASERI, L., VARRETTE, S., BOUVRY, P., *Protection of personal data in high performance computing platform for scientific research purposes*, in N. GRUSCHKA, L.F.C. ANTUNES, K. RANNENBERG, P. DROGKARIS (a cura di), *Privacy Technologies and Policy. APF 2021. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 12703, Springer, Cham, 2021, 123-142.

PASQUALE, F., *The black box society: The secret algorithms that control money and information*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2015.

PASTORE, B., *Complessità del diritto e autonomia privata*, in AA.VV., *Autonomia privata e fonti del diritto*, Giuffrè, Milano, 2019, 43-54.

PASTORE, B., *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Wolters Kluwer, Milano, 2024.

PATEMAN, C., *Participation and democratic theory*, CUP, Cambridge, 1970.

PATTARO, E., *Il positivismo giuridico italiano dalla rinascita alla crisi*, in U. SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Edizioni di comunità, Milano, 1976.

PATTARO, E., *Filosofia del diritto. Diritto. Scienza giuridica*, Clueb, Bologna, 1978.

PEREIRA CAMPOS, J.F., *The dynamics of data donation: privacy risk, mobility data, and the smart city*, PhD Dissertation, University of St. Andrews, 2021, https://hdl.handle.net/10023/23559.

PERREAU, C., *IA: Macron annonce 109 milliards d'euros d'investissements en France*, in *Les Échos*, 9 febbraio 2025, https://www.lesechos.fr/tech-medias/

intelligence-artificielle/ia-macron-annonce-109-milliards-deuros-dinvestissements-en-france-2147639.

PERRI, P., *Protezione dei dati e nuove tecnologie. Aspetti nazionali, europei e statunitensi*, Giuffrè, Milano, 2007.

PERRI, P., *L'utilizzo di sistemi d'intelligenza artificiale e di strumenti automatizzati per il contrasto alle espressioni d'odio nella prospettiva della protezione dei dati personali*, in S.V. PARINI (a cura di), *Parole pericolose. Conflitto e bilanciamento tra libertà e limiti una prospettiva trasversale*, Giappichelli, Torino, 2023, 107-123.

PERRI, P., *Surveillance, security, resilience and protection of critical infrastructures*, in G. ZICCARDI, E.E. AKIN, S. KLIMBACHER (a cura di), *Smart cities, artificial intelligence and digital transformation law. A handbook for students and professionals*, Milano University Press, Milano, 2024, 191-200.

PINO, G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 1, 2006, 1-57.

PINO, G., *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2010.

PINO, G., *Legal principles between theory of the norm and theory of argumentation*, in *Dir. & Quest. Pubbl.* 11, 2011, 75-110.

PIQUARD, A., *IA: avec l'annonce de «109 milliards d'euros d'investissements» privés, Emmanuel Macron entend se mesurer aux Etats-Unis*, in *Le Monde*, 9 febbraio 2025, https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/02/09/intelligence-artificielle-avec-l-annonce-de-109-milliards-d-euros-d-investissement-emmanuel-macron-entend-se-mesurer-aux-etats-unis_6539184_3234.html.

PIZZORNO, A., *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quad. soc.*, 1966, 235-287.

PIZZORUSSO, A., *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. dir. e proc. civ.*, 1972, 57-87.

POBLET, M., *The Data union strategy: Game changer or déjà vu?*, in *Data & policy blog*, 2025, https://medium.com/data-policy/the-union-data-strategy-game-changer-or-déjà-vu-df78ad56778e.

POBLET, M., CASANOVAS, P., RODRÍGUEZ-DONCEL, V., *Linked Democracy. Foundations, tools, and applications*, Springer, Cham, 2019.

POLETTI, D., *Data intermediaries*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies (EJPLT)*, 2022, 45-56.

PONKALA, S., KOSKINEN, J., LÄHTEENMÄKI, C., TUOMISTO, A., *Promoting worker wellbeing in the era of data economy*, in D. KREPS, R. DAVISON, T. KOMUKAI, K. ISHII (a cura di), *IFIP International Conference on Human Choice and Computers*, Springer, Cham, 2022, 3-17.

PONTI, M., MACCANI, G., PORTELA, M., PIERRI, P., DALY, A., MILAN, S., KAUKONEN, R., MACCANI, G., DE SOUZA, S. P., THABIT, S., *Unlocking Green Deal data – Innovative approaches for data governance and sharing in Europe*,

Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, https://publica tions.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139026.

POSTEMA, G.J., *We are in a global Rule of Law recession*, in *The Rule of Law, justice and the future of democracy*, IVR Proceedings, 2024, 61-67.

PRAINSACK, B., *Data donation: How to resist the iLeviathan*, in J. KRUTZINNA, L. FLORIDI (a cura di), *The ethics of medical data donation*, Springer, Cham, 2019, 9-22.

PUEBLA, I., LOWENBERG, D., *Building trust: Data metrics as a focal point for responsible data stewardship*, in *Harvard Data Science Review, Special Issue 4: Democratizing Data*, 2024, 1-14, https://doi.org/10.1162/99608f92.e1f349c2.

PUNZI, A., *Le clausole generali e le sfide della complessità. Integrazione valutativa, comunità dell'argomentazione e intelligenza artificiale*, in R. SACCHI (a cura di), *Il ruolo delle clausole generali in una prospettiva multidisciplinare*, Giuffrè, Milano, 2021, 69-85.

PUNZI, A., *Governance condivisa: la regolazione dei contenuti in rete oltre la separazione tra pubblico e privato*, in *Giur. it.*, 2, 2024, 457-462.

PUPOLIZIO, I., *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Giappichelli, Torino, 2019.

QUATTROCOLO, S., *La giustizia penale*, in M. DURANTE, U. PAGALLO (a cura di), *La politica dei dati. Il governo delle nuove tecnologie tra diritto, economia e società*, Mimesis, Milano-Udine, 2022, 323-343.

QUINN, P., *Research under the GDPR – a level playing field for public and private sector research?*, in *Life Sciences, Society and Policy* 17.4, 2021, 1-33.

REISS, J, *Public goods*, in E.N. ZALTA (a cura di), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2021, https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/public-goods/.

RICHTER, H., *The law and policy of government access to private sector data ('B2G data sharing')*, in J. DREXL, T. FETZER, M. GRÜNBERGER, R. JANAL, W. KERBER, C. LAMBRECHT, M. LEISTNER, B. MARTENS, A. METZGER, C. REIMSBACH-KOUNATZE, H. SCHWEITZER, L. SPECHT-RIEMENSCHNEIDER, I. SPIECKER GEN. DÖHMANN, R.B. WELKER (a cura di), *Data access, consumer interests and public welfare*, Nomos, Baden-Baden, 2021, 529-572.

RIDOLFI, M., *La distinzione tra politica e amministrazione nella struttura e nell'organizzazione della P.A.*, in *Riv. it. public management*, 2.1, 2019, 97-120.

RITCHIE, S., *Science fictions. Exposing fraud, bias, negligence, and hype in science*, Pinguin Vintage, New York, 2020.

RODOTÀ, S., *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

ROGERS, R., *Digital traces in context. Otherwise engaged: Social media from vanity metrics to critical analytics*, in *International Journal of Communication* 12, 2018, 450-472.

ROSENBAUM, S., *Data governance and stewardship: designing data stewardship entities and advancing data access*, in *Health services research* 45.5p2, 2010, 1442-1455.

ROUSI, A. M., BOEHM, R. I., WANG, Y., *Data stewardship: case studies from North American, Dutch and Finnish universities*, in *Journal of Documentation* 80.7, 2024, 306-324.

RUOHONEN, J., MICKELSSON, S., *Reflections on the data governance act*, in *Digital Society* 2.1, 2023, 1-10.

SANDEL, M.J., *The tyranny of merit: What's become of the common good?*, Penguin Books, London, 2021.

SARTOR, G., *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Giappichelli, Torino, 2022.

SARTOR, G., *The way forward for better regulation in the EU-better focus, synergies, data and technology*, European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Bruxelles, 2022.

SARTOR, G., CASANOVAS, P., CASELLAS, N., RUBINO, R., *Computable models of the law and ICT: State of the art and trends in European research*, in G. SARTOR (a cura di), *Computable Models of the Law: Languages, Dialogues, Games, Ontologies*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2008, 1-20.

SAVONA, M., *The value of data: Towards a framework to redistribute it*, in *SPRU Working Paper Series 2019*, 2019, 1-22.

SCARPELLI, U., *Filosofia analitica e giurisprudenza*, Nuvoletti, Milano, 1953.

SCARPELLI, U., *Filosofia analitica norme e valori*, Edizioni di comunità, Milano, 1962.

SCARPELLI, U., *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Giuffrè, Milano, 1985.

SCHIAVELLO, A., *Vulnerabilità, concetto di diritto e approccio clinico-legale*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, 2019, 255-277.

SCHNEIDER, G., *Disentangling health data networks: a critical analysis of Articles 9(2) and 89 GDPR*, in *International Data Privacy Law* 9.4, 2019, 253–271.

SCHREIBER, K., POMMERENING, P., SCHOEL, P., *New Data Governance Act*, Nomos, Baden-Baden, 2023.

SIMONCINI, A., CREMONA, E., *La AI fra pubblico e privato: AI between Public and Private*, in *DPCE online* 51.1, 2022, 253-271.

SKATOVA, A., GOULDING, J., *Psychology of personal data donation*, in *PloS one* 14.11, e0224240, 2019, 1-20.

SLOAN, R.H., WARNER, R., *Beyond notice and choice: Privacy, norms, and consent*, in *Journal of High Technology Law* 14, 2014, 370-414.

SLOKENBERGA, S., *Setting the foundations: Individual rights, public interest, scientific research and biobanking*, in S. SLOKENBERGA, O. TZORTZATOU, J. REICHEL (a cura di), *GDPR and biobanking: Individual rights, public interest and research regulation across Europe*, Springer, Cham, 2021, 11-30.

SLOKENBERGA, S., TZORTZATOU, O., REICHEL, J., *GDPR and biobanking individual rights, public interest and research regulation across Europe*, Springer, Cham, 2021.

SMARTT, U., *Are our law students 'robot proof'? AI chatbots and the future of working with computer generated copyrighted works*, in *HEA Symposium Birmingham*, 2024, 1-8.

SOLOVE, D.J., *The digital person: Technology and privacy in the information age*, New York University Press, New York, 2004.

SORAUF, J.F., *The conceptual muddle*, in *NOMOS: American Society for Political and Legal Philosophy* 5, 1962, 183-190.

SPEDICATO, G., *Interesse pubblico e bilanciamento nel diritto d'autore*, Giuffrè, Milano, 2013.

STAUNTON, C., SHABANI, M., MASCALZONI, D., MEŽINSKA, S., SLOKENBERGA, S., *Ethical and social reflections on the proposed European Health Data Space*, in *European Journal of Human Genetics* 32.5, 2024, 498-505.

SVENDSEN, M., *Data Stewards to the rescue, please!,* in *inTHEFIELD*, 2019, https://www.inthefieldstories.net/data-stewards-to-the-rescue-please/.

TADDEO, M., *Data philanthropy and the design of the infraethics for information societies*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences* 374.2083, 2016, 1-12.

TADDEO, M., *Data philanthropy and individual rights*, in *Minds and Machines* 27.1, 2017, 1-5.

TARELLO, G., *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, Milano, 1980.

The GovLab, *Wanted: Data stewards. (Re-)defining the roles and responsibilities of data stewards for an age of data collaboration*, 2020, https://thegovlab.org/static/files/publications/wanted-data-stewards.pdf.

TUULIK, M.-E., *Estonia does not develop AI Judge*, in, *Republic of Estonia Ministry of Justice*, 2022, https://www.just.ee/en/news/estonia-does-not-develop-ai-judge.

VAN BEKKUM, M., ZUIDERVEEN BORGESIUS, F.J., *Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment*, in *European Journal of Social Security* 23.4, 2021, 323-340.

VAN DE HOVEN, J., G. COMANDÈ, S. RUGGIERI, J. DOMINGO-FERRER, F. MUSIANI, F. GIANNOTTI, F. PRATESI, M. STAUCH, *Towards a digital ecosystem of trust: Ethical, legal and societal implications*, in *Opinio Juris In Comparatione* 1, 2021, 131-156.

VAN DER SLOOT, B., *Regulating the synthetic society: Generative AI, legal questions, and societal challenges*, Bloomsbury Academic, London, 2024.

VAN DER VALK, O.M.C., RYAN, M., *Data for the common good in the common European data space*, in *Data & Policy* 7, 2025, 1-13.

VAN DIJK, J., *The digital divide*, Polity press, Cambridge, 2020.
VAN OPIJNEN, M., PERUGINELLI, G., KEFALI, E., PALMIRANI, M., *Online publication of court decisions in Europe*, in *Legal Information Management* 17.3, 2017, 136-145.
VEIL, M., *Data altruism: How the EU is screwing up a good idea*, in *Algorithm Watch*, 2021, 1-8.
VERBA, S., *Democratic participation*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 373.1, 1967, 53-78.
VERHULST, S.G., *Wanted: Data stewards. (Re-)defining the roles and responsibilities of data stewards for an age of data collaboration*, in *The GovLab report*, 2020, 1-23.
VERHULST, S.G., *The need for climate data stewardship: 10 tensions and reflections regarding climate data governance*, in *Data & Policy* 6, 2024, 1-10.
VERHULST, S.G., YOUNG, A., ZAHURANEC, A.J., AARONSON, S.A., CALDERON, A., GEE, M., *The emergence of a third wave of open data. How to accelerate the re-use of data for public interest purposes while ensuring data rights and community flourishing*, Open data policy lab report, 2020, 1-34.
VIOLA, F., ZACCARIA, G., *Diritto e interpretazione*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
VITARD, A., *C'est la fin pour DataJust, l'algorithme d'évaluation des préjudices corporels*, in *L'usine digitale*, 2022, https://www.usine-digitale.fr/article/c-est-la-fin-pour-datajust-l-algorithme-d-evaluation-des-prejudices-corporels.N1773872.
VON DITFURTH, L., LIENEMANN, G., *The Data Governance Act: Promoting or restricting data intermediaries?*, in *Competition and Regulation in Network Industries* 23.4, 2022, 270-295.
VON GRAFENSTEIN, M., *Co-regulation and competitive advantage in the GDPR: Data protection certification mechanisms, codes of conduct and data protection-by-design*, in G. GONZÁLEZ, R. VAN BRAKEL, P. DE HERT (a cura di), *Research Handbook on Privacy and Data Protection Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, 402-432.

WARTHON, M., *Restricting access to AI decision-making in the public interest: The justificatory role of proportionality and its balancing factors*, in *Internet Policy Review* 13.3, 2024, 1-33.
WATAMURA, E., IOKU, T., MUKAI, T., YAMAMOTO, M., *Empathetic robot judge, we trust you*, in *International Journal of Human-Computer Interaction* 40.18, 2024, 5192-5201.
WELLE DONKER, F., VAN LOENEN, B., *How to assess the success of the open data ecosystem?*, in *International journal of digital earth* 10.3, 2017, 284-306.
WENDELBORN, C., ANGER, M., SCHICKHARDT, C., *What is data stewardship? Towards a comprehensive understanding*, in *Journal of biomedical informatics* 140, 104337, 2023, 1-6.

WILDGAARD, L., VLACHOS, E., NONDAL, L., LARSEN, A.V., SVENDSEN, M., *National coordination of data steward education in Denmark: Final report to the national forum for research data management (DM Forum)*, Danish e-Infrastructure Cooperation, 2020.

WILSON, M.O., *The cartography of WEB Du Bois's color line*, in W. BATTLE-BAPTISTE, B. RUSERT (a cura di), *WEB Du Bois's data portraits: Visualizing black America*, Princeton Architectural Press, New York, 2018, 37-43.

WILSON, W., *The study of administration*, in *Political Science Quarterely* 2, 1885, 197-222.

WOLKENSTEIN, F., *Should traditional representative institutions be Abolished? A critical comment on Hélene Landemore's open democracy*, in *Res Publica* 30.1, 2024,161-170.

WONG, A., *Digital Infrastructure Investment: Where will the billions come from?*, in *ITU, The UN agency for digital technologies*, 17 gennaio 2025, https://www.itu.int/hub/2025/01/digital-infrastructure-investment-where-will-the-billions-come-from/.

YAMIN, A.E., BOTTINI FILHO, L., MALCA, C.G., *Advancing the right to health: from exhortation to action*, in *The WHO Council on the Economics of Health for all – Council Insight no. 5*, 2023, 1-29.

ZACCARIA, G., *Textual interpretation, plurality of legal contexts, and theory of meaning*, in *Dir. & Quest. Pubbl.*, 17, 2017, 373-401.

ZICCARDI, G., *Il computer e il giurista*, Giuffrè, Milano, 2015.

ZITTEL, T., *Participatory democracy and political participation*, in T. ZITTEL, D. FUCHS (a cura di), *Participatory democracy and political participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, Routledge, London-New York, 2006, 9-28.

ZUIDERWIJK, A., DE REUVER, M., *Why open government data initiatives fail to achieve their objectives: Categorizing and prioritizing barriers through a global survey*, in *Transforming government: people, process and policy* 15.4, 2021, 377-395.

ZYGMUNTOWSKI, J.J., ZOBOLI, L., NEMITZ, P., *Embedding European values in data governance: A case for public data commons*, in *Internet Policy Review* 10.3, 2021, 1-29.

Riferimenti normativi

Assembleia da República, Lei nº 55/2021, de 13 de agosto, Diário da República nº 157/2021, Série I de 2021-08-13, páginas 11-13, ELI: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-2021-169529624.

Codice privacy, D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

D.Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico che ha abrogato la direttiva 2003/98/CE, *G.U.* n. 37 del 14 febbraio 2006.

D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, *G.U.* n. 80 del 5 aprile 2013.

D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).

D.L. 8 ottobre 2021, n. 139, Disposizioni urgenti per l'accesso alle attività culturali, sportive e ricreative, nonché per l'organizzazione di pubbliche amministrazioni e in materia di protezione dei dati personali, *G.U.* n. 241 dell'8 ottobre 2021.

D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 200, Attuazione della direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (rifusione), *G.U.* n. 285 del 30 novembre 2021 – Suppl. ord. n. 42.

D.Lgs. 7 ottobre 2024, n. 144, Norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724.

Direttiva (UE) 2013/37 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2013/37/oj.

Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj.

Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj.

Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2003/98/oj.

Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei

dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, *G.U.* L 281 del 23 novembre 1995, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1995/46/oj.

Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, *G.U.* n. 192 del 18 agosto 1990.

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *G.U.* C 202 del 7 giugno 2016, 389-405, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj.

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data act), COM/2022/68 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022PC0068.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati (Atto sulla governance dei dati), COM/2020/767 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020PC0767.

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche), COM/2017/010 final – 2017/03 (COD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52017PC0010.

Raccomandazione (UE) 2018/790 della Commissione, del 25 aprile 2018, sull'accesso all'informazione scientifica e sulla sua conservazione, C/2018/2375, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2018/790/oj.

Raccomandazione della Commissione, *sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche*, 12 dicembre 2023, C(2023) 8627 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=intcom:C(2023)8627.

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), *G.U.* L 119 del 4 maggio 2016, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj.

Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj.

Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 che istituisce il programma Europa digitale e abroga la decisione (UE) 2015/2240, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/694/oj.

Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj.

Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.

Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj

Regolamento (UE) 2023/1542 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, che modifica la direttiva 2008/98/CE e il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la direttiva 2006/66/CE, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1542/oj.

Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2023 riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj.

Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (regolamento sui dati), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2854/oj.

Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj.

Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 febbraio 2025 sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/327/oj.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), OJ C 326, 26 ottobre 2012, 47-390, http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.
UK Data Protection Act 2018, Section 8, https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/12/section/8.

Soft law *e report istituzionali*

AgID, Determinazione n. 183/2023, *Linee Guida recanti regole tecniche per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/lg-open-data_v.1.0_1.pdf.
AgID, Determinazione n. 547/2021, *Linee guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici e delle Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*, https://trasparenza.agid.gov.it/download/5429.html.
AgID, L'iter di adozione delle Linee Guida per l'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico Report conclusivo del percorso partecipativo e dell'intero iter seguito per l'adozione del documento, 2023, 1-22, https://www.dati.gov.it/LG_OpenData.
ANAC, *Allegato n. 4, Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013*, https://www.anticorruzione.it/en/-/news.26.11.24.istruzioni.operative.
ANAC, Delibera n. 495 del 25 settembre 2024, *G.U.* n. 16 del 21 gennaio 2025, https://www.anticorruzione.it/en/-/delibera-n.-495 del 25-settembre-2024.
CNRS, *AAP Données massives pour la découverte scientifique: production, sélection, curation et analyse*, 2025, https://miti.cnrs.fr/appel-a-projets/aap-donnees-massives-pour-la-decouverte-scientifique-production-selection-curation-et-analyse/.
CNRS, *Interactions complexes et comportements collectifs. Appel à projets 2025*, 2025, https://miti.cnrs.fr/wp-content/uploads/2024/07/2025_Interactions_texteAppel_3.pdf.
Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *AI Continent Action Plan*, COM/2025/165 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2025:165:FIN.
Commissione europea, *La governance Europea – Un libro bianco*, COM/2001/0428 def., 2001, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52001DC0428.
Commissione europea, *Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, COM/2020/65 final/2, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0065.
Communication from the Commission to the European Parliament, the

Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, COM/2021/118 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0118.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong*, COM/2025/500 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0500.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM/2020/67 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0067.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Stato del decennio digitale 2024*, COM/2024/260 final, annex 3, part 2/4, 43, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52024DC0260.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM/2015/192 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2025 Avanti insieme: un'Unione più coraggiosa, più semplice e più rapida*, COM/2025/45 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52025DC0045.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni, *sulla promozione delle start-up e dell'innovazione nell'intelligenza artificiale affidabile*, COM/2024/28 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0028.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Iniziativa europea per il cloud computing – Costruire un'economia competitiva dei dati e della conoscenza in Europa*, COM/2016/0178 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2016:178:FIN.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i dati*, COM/2020/66 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0066.

Dipartimento per la transizione digitale, *Data steward*, 2022, https://innova

zione.gov.it/innova-con-noi/posizioni-lavorative/data-steward-transformation-office/.

EDPB, *Guidelines 03/2020 on the processing of data concerning health for the purpose of scientific research in the context of the COVID-19 outbreak*, 2020, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-032020-processing-data-concerning-health-purpose_en.

EDPB, *Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679*, 2020, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-052020-consent-under-regulation-2016679_en.

EDPB, *Guidelines 2/2018 on derogations of Article 49 under Regulation 2016/679*, 2018, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-22018-derogations-article-49-under-regulation_en.

EDPS, *A Preliminary Opinion on data protection and scientific research*, 2020,, https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/preliminary-opinion-data-protection-and-scientific_en.

EDPS, *Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package*, 2012, https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/12-03-07_edps_reform_package_en.pdf.

EDPS, *Study on the secondary use of personal data in the context of scientific research*, 2025, https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/other/study-secondary-use-personal-data-context-scientific-research_en.

EU press release, *Data Act: Commission proposes measures for a fair and innovative data economy*, 23 febbraio 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1113.

European commission, *Adequacy decisions. How the EU determines if a non-EU country has an adequate level of data protection*, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en.

European commission, *AI Literacy – Questions & Answers. Definitions of article 4 and the AI Act*, maggio 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/faqs/ai-literacy-questions-answers.

European commission, Commission staff working document impact assessment report, *Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)*, SWD/2022/34 final, ELI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0034.

European commission, DG Connect, *The European Data Market study 2024-2026*, 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-data-market-study-2024-2026.

European commission, DG Research and Innovation, *Cost-Benefit analysis for FAIR research data – Cost of not having FAIR research data*, Publications office of the European Union, Luxembourg, 2018, https://data.europa.eu/doi/10.2777/02999.

European commission, E*U launches InvestAI initiative to mobilise €200 billion of investment in artificial intelligence*, 11 febbraio 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467.

European commission, *European data strategy. Making the EU a role model for a society empowered by data*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_en#projected-figures-2025.

European commission, *European data union strategy – Call for evidence for an initiative (without an impact assessment)*, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14541-European-Data-Union-Strategy_en.

European commission, *Implementing the Data Governance Act – guidance document*, 2024, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/new-practical-guide-data-governance-act.

European commission, *National competent bodies and authorities*, versione 4 marzo 2025, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-altruism-organisations.

European commission, *The European high performance computing joint undertaking*, 7 marzo 2024, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/high-performance-computing-joint-undertaking.

European digital rights (EDRI), *Centering public interest in EU technology policies and practices: A civil society call to the new European leadership*, 26 Novembre 2024, https://edri.org/our-work/centering-public-interest-in-eu-technology-policies-and-practices-a-civil-society-call-to-the-new-european-leadership/.

Garante per la protezione dei dati personali, *Cosa intendiamo per dati personali?*, https://www.garanteprivacy.it/home/diritti/cosa-intendiamo-per-dati-personali.

Government of Canada, *2023–2026 Data Strategy for the Federal Public Service*, 2024, https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/2023-2026-data-strategy.html.

International Telecommunication Union, *Digital infrastructure investment initiative. Closing the digital infrastructure investment gap by 2030*, ITU Publications, Ginevra, 2025.

Ministre de la justice, République française, Décret n. 2020-356 du 27 mars 2020 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «DataJust», ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/3/27/JUST1930979D/jo/texte.

Pronunce giudiziali

CGUE, C-129/24, *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe c. Commissioner for Environmental Information*, ECLI:EU:C:2025:224.
CGUE, C-460/23, *Kinshasa, Tribunale di Bologna, OB*, ECLI:EU:C:2024:941.
Scottish government, *Unlocking the value of public sector data for public benefit*, 2022-2023, https://www.gov.scot/groups/unlocking-the-value-of-public-sector-data-for-public-benefit/.
Corte cost., 1 luglio 2013, n. 170.
CGUE, 14 luglio 2016, C-271/15, *Sea Handling SpA c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2016:557.
CGUE, 23 novembre 2017, *Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE), Sace BT SpA c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2017:885.
CGUE, 5 giugno 2018, C-210/16, *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein* c. *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*, ECLI:EU:C:2018:388.
CGUE, 10 luglio 2018, C-25/17 *Tietosuojavaltuutettu* c. *Jehovan todistajat – uskonnollinen yhdyskunta*, ECLI:EU:C:2018:551.
CGUE, 29 luglio 2019, C-40/17, *Fashion ID GmbH & Co.KG* c. *Verbraucherzentrale NRW eV*, ECLI:EU:C:2019:629.
Conseil d'état, 13/10/2020, 444937, ECLI:FR:CEORD:2020:444937.20201013.
CGUE, 10 dicembre 2020, C-488/18, *Finanzamt Kaufbeuren mit Außenstelle Füssen* c. *Golfclub Schloss Igling e.V.,* ECLI:EU:C:2019:942.
CEDU, 14 febbraio 2023, 21884/18, *Halet c. Luxembourg*, ECLI:CE:ECHR:2023:0214JUD002188418.
TAR Lombardia, Sez. I, sent. 11 novembre 2024, n. 02191, in www.giustizia-amministrativa.it/.
CGUE, 14 maggio 2025, T-36/23, *Matina Stevi, The New York Times Company, c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2025:483.

Sitografia

Centre for Data and Knowledge Integration for Health's (CIDACS), https://cidacs.bahia.fiocruz.br/sobre/quem-somos/.
Convention Citoyenne pour le Climat, https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr.
DATALOG, https://datalog.es.
GDPR enforcement tracker, https://www.enforcementtracker.com.
Harvey, https://www.harvey.ai.
Health data hub, https://www.health-data-hub.fr/qui-sommes-nous.
Ideas for change, https://ideasforchange.com/en/sobre-nosotros.
OnData, https://www.ondata.it/noi/.
Oxford English Dictionary, https://www.oed.com/?tl=true.

Finito di stampare nel mese di giugno 2025
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Torino

Volumi pubblicati

1. Ruggero Rudoni, *Il principio di legalità delle sanzioni 'penali' in una prospettiva costituzionale nazionale ed europea*, 2024.
2. Isabella Alberti, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, 2024.
3. Chiara Castaldo, *Libertà individuali e* open data*. Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, 2024.
4. Fabrizio Sudiero, *La segnalazione dell'organo di controllo* ex *art. 25-*octies *del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*, 2025.
5. Sergio Foà (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, 2025.
6. Maura Mattalia, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, 2025.
7. Ernestina Sacchetto, *Tecnologie di riconoscimento facciale e procedimento penale. Indagine sui fondamenti e sui limiti dell'impiego della biometria moderna*, 2025.
8. Ludovica Paseri, *Il governo dei dati. Interesse pubblico, altruismo e partecipazione*, 2025.