

IA  
SANITÀ - TERRITORIO -  
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

a cura di

*Maria Cristina Cavallaro e Vera Fanti*

Editoriale Scientifica  
2026

Publicazione realizzata con i fondi del PRIN 2022 *Artificial Administrative Intelligence for territorial equality. Operative Research over the Public Interest and the Protection of Persons in the face of the evolutions of the Digital Era* (Codice Progetto 2022KLAJ4P – CUP D53D23007290006) che raccoglie i risultati finali della ricerca, nonché le relazioni ai convegni svolti.



Comitato Scientifico:  
Prof.ssa Maria Cristina Cavallaro,  
Prof.ssa Vera Fanti, Prof. Pierpaolo Forte

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-235-0599-1

## INDICE

|                   |    |
|-------------------|----|
| <i>Prefazione</i> | 11 |
|-------------------|----|

## SANITÀ

|  |     |
|--|-----|
| MARIA CRISTINA CAVALLARO<br><i>Intelligenza Amministrativa Artificiale, tutela della salute e divari territoriali</i>  | 19  |
| ANTONIO BARONE – FABIOLA CIMBALI<br><i>Sanità digitale: divari di cittadinanza ed effettività del diritto alla salute</i>  | 39  |
| ALESSANDRA AMORE<br><i>Il fascicolo sanitario elettronico nella prospettiva dell'eguaglianza territoriale: una proposta di inquadramento giuridico tra LEA e LEP</i> | 59  |
| FEDERICA D'AMORE<br><i>L'implementazione dei servizi di telemedicina nelle ASP siciliane: Stato dell'Arte e prospettive di sviluppo</i>                              | 77  |
| FEDERICO MAGGIO<br><i>Case di comunità e ospedali di comunità: la nuova frontiera della sanità territoriale, alla luce dell'introduzione del DM 77/2022</i>          | 93  |
| ANDREA PATANÈ<br><i>L'esperienza ventennale dei Piani di rientro sanitari nel bilanciamento tra equilibrio di bilancio e diritto alla salute</i>                     | 105 |
| SABRINA TRANQUILLI<br><i>La sicurezza sanitaria transnazionale nell'era della sanità digitale: dati, cooperazione e divari tra Stati</i>                             | 117 |

## TERRITORIO

|  |     |
|--|-----|
| ANTONIO BOCCA – ROBERTO MASCARUCCI<br><i>Intelligenza artificiale, pianificazione spaziale e governo del territorio: potenzialità e rischi</i> | 131 |
|--|-----|

|                                       |   |     |
|---------------------------------------|---|-----|
| BARBARA L. BOSCHETTI                  | <i>Comunità intelligenti. Comunità e intelligenza (politico-amministrativa) nell'era digitale</i>                                       | 149 |
| FABIO BRAVO                           | <i>Gemelli Digitali Urbani, intelligenza artificiale e territorial equality</i>   | 161 |
| MARIA AGOSTINA CABIDDU                | <i>Non c'è intelligenza amministrativa senza formazione e non c'è coesione territoriale senza adeguate risorse</i>                      | 193 |
| ANTONIO CASSATELLA                    | <i>Il municipalismo della sorveglianza: autonomie locali e sicurezza urbana nell'età digitale</i>                                       | 215 |
| ANTONIO COLAVECCHIO                   | <i>Intelligenza artificiale e transizioni nel sistema energetico</i>  | 229 |
| VERA FANTI                            | <i>Le strategie digitali tra welfare di comunità e inclusione sociale</i>   | 245 |
| BERTRAND FAURE                        | <i>La comunicazione elettronica degli atti degli enti territoriali francesi</i>   | 263 |
| ANNA MARIA LISCIO                     | <i>Videosorveglianza intelligente e legalità sostanziale: la tecnologia accelera e il legislatore ritarda</i>                           | 265 |
| PAOLA MANCINI                         | <i>La videosorveglianza nelle smart cities: le ricadute sul contesto urbano</i>   | 277 |
| CARLA COZZI – ANGELO GIUSEPPE OROFINO | <i>Gestire l'evidenza pubblica nel contesto virtuale: le piattaforme di approvvigionamento digitale tra semplificazione e criticità</i> | 287 |
| FRANCESCO SEVERGNINI                  | <i>Le aree interne come nuova geografia a confronto con la transizione digitale</i>   | 313 |
| GIOVANNA TITTA                        | <i>L'intelligenza artificiale per il superamento dei divari territoriali: verso una nuova pianificazione urbanistica</i>                | 327 |
| MICHELE TRIMARCHI                     | <i>La riduzione del divario territoriale attraverso la digitalizzazione dell'amministrazione. Luci e ombre di un processo in corso</i>  | 341 |

## IA E PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

- IJAZ AHMAD – ALESSIA AMELIO  
MAIRA ARACNE – LUCIANO CAROPRESE  
ELIEZER ZAHID GILL – CHRISTIAN MORBIDONI  
*Sistemi Linguistici di Grandi Dimensioni (LLM): Tecnologie, Applicazioni e Sfide* 353
- MASSIMILIANO BALLORIANI  
*Tecnocrazia e governo algoritmico della conoscenza, la necessità di una “riserva di umanesimo” per la tutela effettiva dei diritti umani* 369
- GIANLUCA BELLOMO  
*La prassi del Garante per la protezione dei dati personali come legalità operativa dell’amministrazione digitale: principi e ricadute territoriali* 385
- NICOLA BERTI  
*Archivi digitali: opportunità, criticità e prospettive teoriche della gestione documentale dematerializzata* 403
- BRUNELLA BRUNO – DOMENICO FRANCO SIVILLI  
*L’Ecosistema Digitale della Giustizia Amministrativa nell’Era dell’Intelligenza Artificiale: Strategie, Architetture e il Paradigma Human-Centric* 425
- ROBERTO CAVALLO PERIN  
*Intelligenza artificiale e sindacato del giudice amministrativo* 431
- SALVATORE CIMINI  
*Profili di responsabilità della pubblica amministrazione nell’uso dell’intelligenza artificiale* 437
- MICHELE CORRADINO  
*Intelligenza artificiale e tutela dei diritti fondamentali come problema di sicurezza nazionale* 457
- MELANIA D’ANGELOSANTE  
*Human rights conservatism vs. reformism? Diritto e neuro-diritti di fronte alle sfide dell’IA alla vigilia dell’entrata in vigore dell’AI-Act e alla luce della legge 132 del 2025* 469
- RAFFAELLA DAGOSTINO  
*L’accertamento dei fatti alla prova dell’IA* 491

|                             |  |     |
|-----------------------------|--|-----|
| CONSUELO DEL BALZO          |  |     |
|                             | <i>La digitalizzazione dei contratti pubblici: nuovi scenari per sellers e buyers</i>  | 509 |
| SERGIO FOÀ                  |  |     |
|                             | <i>L'altruismo dei dati e le sue potenzialità per l'interesse generale: dal Data governance act al diritto interno</i>                                       | 523 |
| ENRICO FOLLIERI             |  |     |
|                             | <i>L'intelligenza artificiale sostituirà il giudice?*</i>  | 541 |
| CARLO EMANUELE GALLO        |  |     |
|                             | <i>La tutela del cittadino e l'accesso agli atti nei procedimenti amministrativi informatici e gestiti con l'utilizzazione dell'intelligenza artificiale</i> | 551 |
| GIOVANNI GALLONE            |  |     |
|                             | <i>La legge italiana sull'intelligenza artificiale nella prospettiva dell'amministrativista: prime riflessioni tra diritto nazionale e unionale</i>          | 561 |
| GIANLUCA GARDINI            |  |     |
|                             | <i>L'intelligenza artificiale applicata alla sfera pubblica. Il "progetto" SAVIA della Regione Emilia-Romagna</i>  | 579 |
| GIANLORENZO IOANNIDES       |  |     |
|                             | <i>La digitalizzazione della giustizia amministrativa come strumento di efficienza e semplificazione</i>   | 595 |
| MADDALENA IPPOLITO          |  |     |
|                             | <i>L'impatto delle innovazioni digitali negli appalti pubblici</i>   | 609 |
| PAOLA LOMBARDI              |  |     |
|                             | <i>La prevenzione della corruzione per il superamento dei divari territoriali: il PIAO alla prova della trasformazione digitale</i>                          | 623 |
| MARCO MACCHIA               |  |     |
|                             | <i>Partecipazione civica e amministrazione algoritmica</i>   | 633 |
| DONATELLA PALUMBO           |  |     |
|                             | <i>L'intelligenza artificiale al servizio degli enti locali: quali benefici per le comunità amministrate?</i>  | 649 |
| MICHELE RICCIARDO CALDERARO |  |     |
|                             | <i>La partecipazione procedimentale alla prova della digitalizzazione</i>  | 663 |

|                                      |  |     |
|--------------------------------------|--|-----|
| ANNA ROMEO                           | <i>La digitalizzazione dei contratti pubblici: le amministrazioni alla prova tra uniformità normativa e differenze applicative</i>   | 677 |
| ROSARIA RUSSO                        | <i>Accesso al codice sorgente nei contratti pubblici</i>   | 691 |
| ANTONIO TETI                         | <i>Intelligenza artificiale e condizionamento emotivo: strategie di influenza psicologica nell'era digitale</i>  | 703 |
| MARTINA TODARO                       | <i>Dalle Funzioni di Amministrazione a quelle di Somministrazione nel contesto della Trasformazione Digitale e della Responsabilità Decisionale: riflessioni sul coraggio di rimettere l'umano alla guida e la paura di farci passeggeri</i> | 715 |
| CINZIA TURLI                         | <i>Educare alla cittadinanza algoritmica: la pedagogia sociale verso l'equità nei territori e l'intelligenza artificiale amministrativa</i>  | 731 |
| ANTONIO FELICE URICCHIO              | <i>Intelligenza artificiale ed equità tra disciplina europea e interna</i>   | 745 |
| STEFANO VILLAMENA                    | <i>"Interoperabilità" e "once only" come strumenti per superare le disparità di trattamento legate al diverso di grado efficienza amministrativa nei differenti contesti territoriali</i>  | 759 |
| PIERA MARIA VIPIANA – GIOVANNI BOTTO | <i>La comunicazione dei rischi di protezione civile nella società algoritmica: il sistema IT-alert</i>   | 769 |

Sergio Foà

L'ALTRUISMO DEI DATI E LE SUE POTENZIALITÀ  
PER L'INTERESSE GENERALE:  
DAL DATA GOVERNANCE ACT AL DIRITTO INTERNO

SOMMARIO: 1. Una forma di altruismo per legge. – 2. Altruismo dei dati e pubblica amministrazione. – 3. Le (parziali) scelte normative italiane. – 3.1. I dati personali tra DGA e GDPR. – 4. Altruismo dei dati e nuova *governance* amministrativa. – 5. Altruismo sostenibile, Intelligenza Artificiale e *data stewardship*: verso una *compliance* integrata.

1. *Una forma di altruismo per legge*

Nel lessico giuridico contemporaneo, il sintagma “altruismo dei dati” segnala un passaggio concettuale rilevante: la traslazione di una categoria tradizionalmente etica (l'altruismo) entro una cornice normativa vincolante, destinata a governare fenomeni economici e amministrativi connessi alla circolazione e al riuso dei dati<sup>1</sup>.

L'Unione europea, con il Regolamento (UE) 2022/868 (cd. *Data Governance Act*, d'ora in avanti DGA), ha inteso promuovere un sistema di condivisione dei dati fondato sulla fiducia<sup>2</sup>, sulla trasparenza e su specifiche garanzie isti-

<sup>1</sup> Per rinvenire un fondamento costituzionale all'istituto, il pensiero corre ai doveri inderogabili “di solidarietà” di cui all'art. 2 Cost., ancorché la fattispecie in esame riposi sull'iniziativa spontanea del singolo. Sul rapporto tra solidarietà e altruismo nell'ordinamento costituzionale, da ultimo, cfr. C. TRIPODINA, *Dovere di solidarietà e riconoscimento dell'altro*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, 79 ss. Piuttosto, vista la subordinazione dell'istituto al soddisfacimento di interessi generali e, dunque, al benessere della collettività, risuona la teorica dell'etica pratica di Peter Singer e del c.d. “altruismo efficace”, come invito a riconsiderare le basi utilitaristiche dell'etica e a immaginare la giustizia non come distribuzione di diritti, opportunità o risorse, ma come massimizzazione del benessere collettivo; ove il nuovo criterio di razionalità pubblica trasmoda in economia morale dell'impatto e misura il valore di un'azione in base a quanto essa contribuisce al benessere collettivo: P. SINGER, *The Most Good You Can Do*, Yale University Press, 2015. Tale lettura pare coerente con l'impianto normativo del DGA, che considera centrale il valore economico dei dati.

<sup>2</sup> Il riferimento alla “fiducia” è ripetuto nel Considerando (5): “Un quadro di governance a livello dell'Unione dovrebbe avere l'obiettivo di creare fiducia tra gli individui e le imprese per quanto riguarda l'accesso ai dati, la loro condivisione e il loro controllo, utilizzo e riutilizzo, in particolare stabilendo adeguati meccanismi per gli interessati affinché conoscano ed esercitino fattivamente i propri diritti nonché per quanto riguarda il riutilizzo di alcune tipologie di dati detenuti dagli enti pubblici, la fornitura di servizi da parte dei fornitori di servizi di intermediazione dei dati agli interessati, ai titolari e agli utenti dei dati, nonché la raccolta e il trattamento

tuzionali, disciplinando, tra l'altro, un canale "volontario" di messa a disposizione dei dati a fini di utilità collettiva: l'altruismo dei dati, appunto<sup>3</sup>.

Il DGA definisce l'altruismo dei dati come condivisione volontaria di dati basata, quanto ai dati personali, sul consenso dell'interessato e, quanto ai dati non personali, su autorizzazioni dei titolari dei dati, senza prevedere forme di remunerazione oltre la mera compensazione dei costi sostenuti per mettere i dati a disposizione; la stessa condivisione è finalizzata a obiettivi di interesse generale, stabiliti dal diritto nazionale "ove applicabile".

L'importante ambito di normazione lasciato agli Stati riflette la base giuridica del DGA sul mercato interno (art. 114 TFUE): la competenza concorrente in tale materia consente agli Stati membri di adottare regole nazionali sino a quando uno specifico tema non sia compiutamente disciplinato con atti di diritto derivato. La competenza dell'Unione in materia di sviluppo tecnologico, inoltre, non impedisce agli Stati membri di legiferare nel rispetto della loro competenza (art. 4, par. 3, TFUE). La scelta europea della fonte regolamentare persegue un'applicazione uniforme delle norme introdotte: per tali ragioni il DGA lascia agli Stati membri la scelta in ordine all'individuazione e all'organizzazione dei soggetti necessari per l'attuazione dell'istituto<sup>4</sup>.

Con queste variabili di disciplina rimesse agli Stati, la definizione di altruismo fornita dal DGA poggia su una duplice condizione di validità: la non remunerazione del conferimento dei dati (salva la possibile compensazione dei costi sostenuti) e la finalizzazione del riuso al perseguimento dell'interesse generale. Tali tratti distintivi operano quale criterio di demarcazione rispetto ad altri modelli di *data sharing*, nei quali i dati vengono trasferiti o messi a disposizione in forza di un corrispettivo economico o di vantaggi equivalenti<sup>5</sup>.

dei dati messi a disposizione a fini altruistici da persone fisiche e giuridiche. In particolare, una maggiore trasparenza per quanto riguarda la finalità dell'utilizzo dei dati e le condizioni in cui i dati sono conservati dalle imprese può contribuire ad aumentare la fiducia".

<sup>3</sup> Art. 2, n. 16, DGA, «altruismo dei dati»: 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.

<sup>4</sup> Cfr. F. CALOPRISCO, *Data Governance Act. Condivisione e "altruismo" dei dati*, in *Annali AISDUE*, n. 3, 2021, 58 ss.

<sup>5</sup> Cfr. DGA, Considerando (29): "Le organizzazioni per l'altruismo dei dati di cui al presente regolamento non dovrebbero essere considerate offrire servizi di intermediazione dei dati a condizione che tali servizi non creino un rapporto commerciale tra potenziali utenti dei dati,

La gratuità “qualificata” (che ammette il recupero dei costi ma non il lucro)<sup>6</sup> appare coerente con l'esigenza di evitare che la condivisione altruistica degeneri in forme di mercificazione dei dati personali, in tensione con l'impostazione europea, almeno con riferimento ai dati personali, che sono riconosciuti come proiezione dei diritti della personalità<sup>7</sup>.

Quanto all'“interesse generale”, il DGA elenca settori esemplificativi (assistenza sanitaria, lotta ai cambiamenti climatici, mobilità, statistiche ufficiali, miglioramento dei servizi pubblici, elaborazione delle politiche pubbliche, ricerca scientifica nell'interesse generale), ma lascia agli Stati membri un margine di discrezionalità nella concreta definizione della nozione, con il rischio di una attuazione frammentata<sup>8</sup>. Laddove l'“interesse generale” assurge a presupposto e determina la finalità d'interesse pubblico, esso diventa anche parametro (sia pure mediato dal diritto nazionale) per valutare la legittimità dei progetti di riuso e la compatibilità dei trattamenti dei dati coinvolti.

L'altruismo dei dati, nella costruzione del DGA, non è affidato a dinamiche spontanee di mercato, bensì a un assetto organizzativo fondato su soggetti “ponte”: le organizzazioni per l'altruismo dei dati. Queste sono persone giuridiche costituite per perseguire obiettivi di interesse generale e abilitate a svolgere “attività di altruismo dei dati” in regime non-profit, di indipendenza da enti a scopo di lucro e con separazione funzionale rispetto ad altre attività eventualmente esercitate<sup>9</sup>.

Il legislatore europeo mira, in tal modo, a costituire *repository* affidabili che fungano da intermediari tra titolari dei dati e utilizzatori, riducendo asimmetrie informative e incrementando la fiducia dei soggetti conferenti riguardo alla corretta gestione dei “loro” dati.

da un lato, e interessati e titolari dei dati che mettono a disposizione i dati per motivi altruistici, dall'altro. Altri servizi non finalizzati a instaurare rapporti commerciali, come i *repository* volti a consentire il riutilizzo dei dati della ricerca scientifica conformemente ai principi dell'accesso aperto, non dovrebbero essere considerati servizi di intermediazione dei dati ai sensi del presente regolamento”.

<sup>6</sup> Sulla remunerazione dei “costi”, cfr. DGA, Considerando (45): “A tal fine, gli Stati membri dovrebbero poter definire politiche nazionali per l'altruismo dei dati. Gli interessati dovrebbero poter ricevere un compenso esclusivamente in relazione ai costi da loro sostenuti nel mettere a disposizione i propri dati per obiettivi di interesse generale”.

<sup>7</sup> Tra i tanti contributi, cfr. A. BALDASSARRE, *Il diritto costituzionale di privacy: origine storica e problematiche attuali*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali. La tutela di un diritto fondamentale tra sfide passate e scommesse per il futuro*, Bologna, Il Mulino, 2023, 53 ss.

<sup>8</sup> L. PASERI, *Il governo dei dati. Interesse pubblico, altruismo e partecipazione*, Torino, Giappichelli, 2025, 79 ss., spec. 89 s.

<sup>9</sup> DGA, cit., art. 18 (Requisiti delle organizzazioni per l'altruismo dei dati).

La legittimazione ad operare come organizzazione “riconosciuta” è subordinata a un procedimento di registrazione presso l’autorità competente nazionale, con conseguente iscrizione nel registro nazionale e notifica alla Commissione ai fini dell’inserimento nel registro europeo<sup>10</sup>. Le autorità nazionali svolgono compiti di monitoraggio e controllo della conformità, potendo richiedere informazioni alle organizzazioni riconosciute e adottare misure proporzionate per assicurarne l’osservanza (art. 24, DGA).

La *ratio* di tale disciplina appare evidente: l’istituto si fonda su fiducia e *accountability*; senza un presidio pubblico, il marchio “altruismo” rischierebbe di essere catturato da iniziative opache o a finalità ambigue, rischiando una deriva verso forme dissimulate di intermediazione commerciale. In questa cornice, i pochi studi finora dedicati all’istituto hanno prontamente evidenziato alcune criticità applicative: la procedura di registrazione, pur essendo condizione per il riconoscimento e per l’uso del logo europeo, non è obbligatoria e può risultare gravosa; ciò tende a creare un “doppio binario” tra organizzazioni riconosciute e soggetti che operano sostanzialmente come tali senza sottoporsi al regime del Capo IV del DGA, dedicato specificamente all’altruismo dei dati, con tutti i connessi obblighi (si pensi ai delicati profili di “trasparenza” di cui all’art. 20)<sup>11</sup>.

Della eccessiva burocratizzazione della materia si è avveduta la stessa Commissione europea che, pensando soprattutto agli operatori economici, ha recentemente annunciato un “nuovo pacchetto” normativo di semplificazione che comprende un *omnibus digitale* per razionalizzare le regole in materia di intelligenza artificiale, cibersecurity e dati<sup>12</sup>. Non è prevista, in tale sede, una specifica misura dedicata all’altruismo dei dati, ma la semplificazione del procedimento di registrazione appare necessaria per favorire l’applicazione e la diffusione dell’istituto.

Per ora, infatti, le organizzazioni registrate a livello europeo sono davvero poche: una in Spagna e due in Belgio. La prima (DATALOG)<sup>13</sup>, ispirata al modello giuridico dei *data trust*<sup>14</sup>, prevede nell’atto costitutivo un comita-

<sup>10</sup> DGA, cit., art. 19 (Registrazione) ed ivi i riferimenti al registro europeo.

<sup>11</sup> Sulla non obbligatorietà della registrazione, sugli oneri connessi e sul “doppio binario”, v. L. PASERI, *Il governo dei dati*, cit., 99.

<sup>12</sup> Commissione UE, Comunicato del 19 novembre 2025: *Semplificazione delle regole digitali dell’UE e nuovi portafogli digitali per far risparmiare miliardi alle imprese e stimolare l’innovazione*, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip\\_25\\_2718](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_25_2718).

<sup>13</sup> <https://datalog.es/wp-content/uploads/2024/03/Whitepaper-Exploring-Technologies-for-Data-Trusts.pdf>.

<sup>14</sup> S. DELACROIX, J. MONTGOMERY, *From research data ethics principles to practice: data trusts as a governance tool*, 2020; N. LAWRENCE, *Data sharing and data trusts*, 2020, in <http://inverseprobability.com/talks/notes/data-sharingand-data-trusts.html>; S. DELACROIX, N. LAWRENCE, J.

to consultivo con funzioni di amministratore dei dati. Un primo ambito di applicazione è rivolto ad istituti di ricerca e università e alla acquisizione e organizzazione di dati per sviluppare progetti di ricerca e analisi. Al riguardo, può essere sufficiente l'accesso ai dati tramite portali di dati aperti; in altri casi, possono essere conclusi specifici contratti di condivisione dei dati *ex art.* 89 GDPR, che tuttavia richiedono particolare attenzione nella redazione delle clausole di accesso, condivisione e nella definizione delle misure tecniche di sicurezza. Altro fronte di attività è il supporto alle amministrazioni locali nel c.d. *matchmaking* dei dati provenienti da diverse fonti per progettare nuove politiche pubbliche o per monitorare quelle esistenti. I cittadini, in cambio del loro contributo a DATALOG, possono fruire di servizi specifici, tra cui report e raccomandazioni sui consumi individuali, con un sistema di monitoraggio e di *alert* in caso di consumi anomali.

Le organizzazioni registrate in Belgio si occupano di ricerche applicate in materia sanitaria. La prima, *101 Genomes*, raccoglie in un proprio *Cloud* i dati genomici completi delle persone affette da malattie rare e consente ai ricercatori e ai bioinformatici di comprendere meglio le interazioni tra i geni e i meccanismi alla base delle malattie rare<sup>15</sup>. La sua biobanca consente la conservazione di campioni biologici dei partecipanti alla ricerca da essa sostenuta. Le soluzioni di raccolta dati e di gestione dinamica del consenso garantiscono ai partecipanti il pieno controllo sui propri dati e l'espressione di un consenso informato.

La seconda organizzazione belga, *European Brain Data Hub* (EBDH), è la prima associazione europea a scopo benefico per la salute mentale e i dati sul cervello<sup>16</sup>. L'EBDH facilita la condivisione volontaria di dati per migliorare la ricerca, le politiche pubbliche e l'assistenza sanitaria: in applicazione delle richiamate disposizioni normative sull'altruismo dei dati fornisce una piattaforma europea sicura per la condivisione dei dati, volta a promuovere la salute, in particolare quella mentale e cerebrale.

## 2. Altruismo dei dati e pubblica amministrazione

Il DGA menziona espressamente, tra gli obiettivi di interesse generale, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici e l'elaborazione delle politiche pubbliche. Ciò rende evidente che l'istituto è pensato anche (se non soprattutto) come infrastruttura cognitiva del *decision-making* pubblico: una

MONTGOMERY, *Selecting a data sharing structure: a value-based choice*, 2020, in <https://datatrusts.uk/blogs/selectingdatastructures>

<sup>15</sup> <https://f101g.org/>

<sup>16</sup> <https://www.ebdh.org/>

“via regolata” per incrementare la disponibilità di dati utili alla pianificazione, alla valutazione e alla progettazione dei servizi.

L'effetto sistemico, per l'amministrazione pubblica, è significativo: se i progetti di *data altruism* si sviluppano fuori dalla cornice riconosciuta, diminuiscono gli standard di trasparenza e controllo e cresce il rischio reputazionale e giuridico delle iniziative.

La possibile applicazione dell'altruismo dei dati nella pubblica amministrazione può muoversi lungo almeno tre direttrici.

In primo luogo, l'altruismo dei dati può supportare la funzione pubblica di programmazione e valutazione (delle politiche e degli atti amministrativi di attuazione). Politiche sanitarie, mobilità, transizione ecologica, servizi digitali e statistiche ufficiali richiedono basi informative ampie e aggiornate; laddove parte dei dati rilevanti sia detenuta da privati o sia nella disponibilità diffusa dei cittadini, la condivisione altruistica consente di costruire *dataset* idonei a elaborazioni affidabili, purché il progetto sia diretto a perseguire finalità d'interesse generale e sia accompagnato da garanzie di trasparenza e sicurezza.

In secondo luogo, l'altruismo dei dati può essere inteso come strumento di partecipazione sostanziale: non mera consultazione, ma contributo (volontario e regolato) alla base informativa su cui si fondano scelte pubbliche. In questa prospettiva, l'istituto si colloca al crocevia tra amministrazione digitale e amministrazione partecipata: il cittadino non è solo destinatario del servizio, ma potenziale co-produttore di valore pubblico mediante i dati, secondo un paradigma coerente con la c.d. trasformazione *data-driven* delle amministrazioni<sup>17</sup>.

In terzo luogo, l'altruismo dei dati interroga direttamente la pubblica amministrazione come *data holder*<sup>18</sup>. L'art. 16 DGA prevede infatti che gli Stati membri adottino politiche e disposizioni organizzative/tecniche per facilitare l'altruismo dei dati, anche assistendo gli interessati a rendere disponibili, su base volontaria, i dati personali detenuti da enti pubblici a fini di altruismo<sup>19</sup>. È un passaggio di grande rilievo: l'Unione europea immagina che il settore pubblico non sia solo utilizzatore di dati altruistici, ma anche snodo organizza-

<sup>17</sup> A. CAUDURO, *Gli obblighi dell'amministrazione pubblica per la partecipazione procedimentale*, Napoli, Jovene, 2023, 108, richiama il fondamento normativo interno, a mente del quale le amministrazioni pubbliche «favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini» (art. 9, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82).

<sup>18</sup> F. CARDARELLI, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2002, 321 ss. Sul rapporto tra le “esigenze conoscitive delle pubbliche amministrazioni” e le “banche dati pubbliche”, cfr. F. MERLONI, *Data analysis e capacità conoscitive delle pubbliche amministrazioni*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, Giappichelli, 2021, 107 ss.

<sup>19</sup> DGA, cit., art. 16 (disposizioni e politiche nazionali per facilitare l'altruismo dei dati, inclusa assistenza per rendere disponibili dati detenuti da enti pubblici).

tivo capace di abilitare (in modo trasparente) la riallocazione volontaria di dati già presenti nei propri archivi verso progetti di interesse generale, nel rispetto delle doverose cautele di protezione dei dati personali. L'altruismo dei dati può conseguentemente rappresentare un ponte tra dati diffusi e capacità analitica pubblica, riducendo le asimmetrie informative (la P.A. spesso avvia i procedimenti amministrativi in situazioni di deficit istruttorio con dati incompleti, frammentati o detenuti altrove)<sup>20</sup>.

La percorribilità di tali direttrici è subordinata al rispetto di alcuni principi: corretta individuazione della base giuridica, minimizzazione e proporzionalità del trattamento, misure di sicurezza adeguate, controllo sull'accesso e sul riuso, nonché, per i dati personali, rispetto del GDPR e delle competenze dell'autorità di controllo.

Si attendono dunque le "politiche" nazionali per la definizione delle "modalità di assistenza agli interessati" affinché possano rendere disponibili, su base volontaria, i dati personali detenuti da enti pubblici a fini di altruismo dei dati; nonché per definire le informazioni necessarie da fornire agli interessati circa il riuso dei dati nell'interesse generale.

Con riferimento ai dati personali detenuti dalle pubbliche amministrazioni (anagrafici, sociali, sanitari in certi contesti, dati di servizio), il legislatore europeo immagina l'introduzione di procedimenti nazionali che rendano più semplice e trasparente la disponibilità volontaria di quei dati per progetti di interesse generale, superando la frammentazione di ogni iniziativa quale "caso isolato".

Muovendosi schematicamente dentro il perimetro già indicato dal DGA, le potenzialità dell'altruismo dei dati interessano:

- Sanità e prevenzione: dati volontariamente condivisi (con le doverose garanzie di protezione dei dati personali di categoria particolare) per studi epidemiologici, efficacia di percorsi di cura, programmazione territoriale (es. gestione delle liste d'attesa, organizzazione della medicina di prossimità);
- Mobilità e trasporti: dati di spostamento o utilizzo servizi (anche non personali e aggregati) per ottimizzare la programmazione del trasporto pubblico locale, della sicurezza stradale e della pianificazione urbana<sup>21</sup>;

<sup>20</sup> I. ALBERTI, *L'istruttoria nel procedimento amministrativo. Prospettive di acquisizione digitale della conoscenza*, Torino, Giappichelli, 2025, con particolare attenzione al riutilizzo dei dati (open data), spec. 92 ss.; G. CARULLO, *Open data e partecipazione democratica*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2019, 687.

<sup>21</sup> M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2023, spec. 119 ss. con riferimento agli obblighi europei di coordina-

- Politiche climatiche e ambientali: dati su consumi energetici, pratiche di risparmio, misure di adattamento, per rendere più mirati incentivi e interventi;
- Statistiche ufficiali e misurazione delle *performance* pubbliche: alimentazione di statistiche o indicatori tramite dataset volontari, con *governance* trasparente;
- Miglioramento dei servizi pubblici: dati su qualità percepita, tempi, frizioni nei servizi digitali, che spesso oggi restano “privati” (*feedback* sparsi, dati di piattaforme).

### 3. *Le (parziali) scelte normative italiane*

Nel diritto interno, l’adeguamento al DGA è avvenuto tramite l’emanazione del d.lgs. 7 ottobre 2024, n. 144, in vigore dal 25 ottobre 2024<sup>22</sup>. In tale quadro, l’Italia ha designato l’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) quale autorità competente in materia, attribuendole la competenza alla registrazione delle organizzazioni per l’altruismo dei dati<sup>23</sup>.

La funzione di AgID si estende al riutilizzo di determinate categorie di dati detenuti da enti pubblici e ai servizi di intermediazione dei dati, con competenze in materia di notifica e controllo<sup>24</sup>.

Un’ autorità “tecnica” come AgID può svolgere una funzione di abilitazione amministrativa, elaborando prassi e linee guida, promuovendo interoperabilità e standard, e contribuendo a rendere effettivo il collegamento tra progetti di altruismo dei dati e infrastrutture pubbliche (piattaforme, cataloghi, sportelli unici, punti di accesso).

mento delle informazioni geografiche e territoriali fra amministrazioni pubbliche, al recepimento italiano della Direttiva INSPIRE, e 172 ss. con riferimento alla partecipazione digitale della “cittadinanza attiva” al governo del territorio e alle prospettive di applicazione della “Dichiarazione europea dei diritti e dei principi digitali”.

<sup>22</sup> 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*.

<sup>23</sup> L’Agenzia per l’Italia Digitale è stata istituita ai sensi dell’art. 19 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1 della l. 7 agosto 2012, n. 134; ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria; è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato ed al controllo della Corte dei conti.

<sup>24</sup> Piano Triennale per l’informatica nella PA 2024-2026 (aggiornamento 2026): tra le Linee di azione istituzionali pianificate per il mese di dicembre 2025 è prevista la “Regolamentazione con disposizioni tecniche e organizzative per facilitare l’altruismo dei dati ai sensi dell’art. 2, comma 3, del D. Lgs. n. 144/2024”.

Se AgID è l'autorità competente "funzionale" alla registrazione e al monitoraggio delle organizzazioni per l'altruismo dei dati, il Garante per la protezione dei dati personali mantiene la titolarità delle competenze quale autorità di controllo in materia di trattamenti di dati personali, in applicazione del GDPR e del d.lgs. n. 196 del 2003, c.d. Codice privacy. Il d.lgs. n. 144 del 2024, cit. precisa, infatti, che restano ferme le disposizioni in materia di protezione dei dati personali e le competenze del Garante (oltre che dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ciascuna per i profili di competenza). L'altruismo dei dati, anche quando istituzionalizzato, non determina alcuna "deroga generale" al diritto della protezione dei dati; al contrario, esso si esprime nel rispetto delle basi giuridiche e dei principi previsti dal GDPR.

La dimensione cooperativa è, del resto, già nel DGA: analogamente a quanto previsto a livello europeo<sup>25</sup>, le autorità competenti per la registrazione devono operare in collaborazione con l'autorità per la protezione dei dati personali nella misura in cui siano coinvolti dati personali. A livello interno, la normativa italiana prevede una cooperazione "stretta e leale" tra l'autorità competente in materia di altruismo dei dati e il Garante, anche mediante accordi di collaborazione non onerosi. La stessa adozione del d.lgs. n. 144 del 2024, cit. è stata preceduta dal parere del Garante<sup>26</sup>, che aveva già anticipato come la strategia europea dei dati, compresa l'approvazione del DGA, rappresentasse uno "stress test" per il GDPR<sup>27</sup>.

A questo proposito, l'EDPB (Comitato Europeo per la Protezione dei Dati) e l'EDPS (Garante Europeo della Protezione dei Dati), esprimendosi sullo schema del DGA, avevano raccomandato, tra altro, una migliore definizione delle finalità di interesse generale dell'"altruismo dei dati", sottolineando la necessità di rispettare il principio della minimizzazione dei dati personali, sollecitando l'utilizzo dei soli dati strettamente necessari per le finalità caratterizzanti il trattamento; ed ancora manifestando preferenza per il trattamento di

<sup>25</sup> DGA, Considerando (54): "Per quanto concerne l'altruismo dei dati, il comitato europeo per l'innovazione in materia di dati dovrebbe assistere la Commissione nell'elaborazione del modulo di consenso, previa consultazione con il comitato europeo per la protezione dei dati".

<sup>26</sup> Garante per la protezione dei dati personali, Parere su uno schema di decreto legislativo, volto ad adeguare la 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, 12 settembre 2024.

<sup>27</sup> G. CERRINA FERONI, *Luci e ombre della Data Strategy europea*, in *AgendaDigitale*, 13 maggio 2022.

dati anonimi, ove l'anonimizzazione non influisse negativamente sul perseguimento delle finalità di interesse generale<sup>28</sup>.

Ne deriva che l'operatività dell'altruismo dei dati nella P.A., quando coinvolga dati personali (ipotesi frequente nei progetti di sanità, welfare, mobilità, servizi digitali), deve essere concepita come un terreno di *co-governance*: AgID presidia la dimensione di sistema (registrazione, requisiti delle organizzazioni, monitoraggio DGA), mentre il Garante per la protezione dei dati personali presidia la liceità del trattamento dei dati personali (principi, basi giuridiche, diritti degli interessati, misure di sicurezza e, se del caso, poteri correttivi e sanzionatori ai sensi del GDPR).

### 3.1. I dati personali tra DGA e GDPR

L'impianto normativo del DGA non è finalizzato alla protezione, ma mira alla promozione dell'utilizzo dei dati e della loro diffusione, al fine di favorire l'innovazione e la loro più ampia circolazione.

In particolare, il DGA concentra l'attenzione sulla natura economica dei dati, come si desume anche dall'introduzione di figure nuove, terminologicamente e sostanzialmente distinte da quelle disciplinate dal GDPR: l'utente dei dati, il fornitore dei servizi di intermediazione dei dati, organizzato anche nella forma delle cooperative di dati<sup>29</sup>. All'interno di queste ultime, gli interessati possono esercitare congiuntamente i propri diritti, negoziare le condizioni di trattamento e favorire la creazione di un valore condiviso, alternativo rispetto alle modalità di gestione delle grandi piattaforme<sup>30</sup>.

Il DGA richiama il GDPR nelle definizioni e sul piano dei presidi sostanziali<sup>31</sup>. In particolare, per i dati personali, l'altruismo dei dati è "basato sul consenso" dell'interessato, così trascurando ulteriori basi giuridiche del trattamento; viceversa, il DGA reintroduce il consenso in modo marcato, riaprendo

<sup>28</sup> EDPB-EDPS, Joint Opinion 03/2021 on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act).

<sup>29</sup> In materia, cfr. F. BRAVO (a cura di), *EU Data Cooperatives. L'ingresso delle cooperative di dati nell'ordinamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2025, *passim*, che inquadra l'istituto all'interno della cornice teorica del c.d. "neomutualismo digitale".

<sup>30</sup> L. PELLIZZONI, *Governance del digitale: fondamenti teorici e il ruolo di legislatore e interpreti*, in *Ceridap*, n. 3/2025, ed ivi richiami bibliografici.

<sup>31</sup> La letteratura dedicata al GDPR è ormai ampia. Si vedano, in generale, con ampi richiami: F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2016, 3 ss.; S. CALZOLAIO, voce *Protezione dei dati personali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, UTET, 2017, 594; G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, Bologna, Zanichelli, 2019; M. BOMBARDELLI, *Dati personali (tutela dei)*, in *Enc. del dir.*, vol. XV, Milano, Giuffrè, 2022, 351 ss.

note questioni di attuazione e di effettività (soprattutto in contesti ad elevata complessità tecnologica)<sup>32</sup>.

A ciò si aggiunge l'attesa di un modulo europeo di consenso per l'altruismo dei dati, da adottare tramite atto di esecuzione della Commissione, con approccio modulare e adattabile a settori e finalità diverse (*ex art. 25 DGA*).

L'assenza (o comunque la non piena operatività) di tale strumento compromette la standardizzazione dell'istituto e può rallentare lo sviluppo di progetti transfrontalieri o replicabili. Riguardo all'attività amministrativa, la standardizzazione del consenso produrrebbe un effetto abilitante: permetterebbe alle pubbliche amministrazioni e alle organizzazioni riconosciute di avviare procedure uniformi, riducendo i costi di *compliance* e i margini di contenzioso.

#### 4. *Altruismo dei dati e nuova governance amministrativa*

Come si è visto, l'altruismo dei dati, secondo una felice definizione<sup>33</sup>, costituisce una "forma istituzionalizzata di filantropia dei dati" che il legislatore europeo promuove per alimentare progetti di interesse generale e, in prospettiva, potenziare la capacità conoscitiva dell'azione pubblica.

La sua applicazione nella pubblica amministrazione è auspicabile, ma non automatica: essa presuppone una definizione nazionale sufficientemente chiara dell'interesse generale, una governance amministrativa capace di coniugare interoperabilità e *accountability*, l'introduzione di istituti di trasparenza che rendano effettiva la volontarietà del conferimento dei dati, e un coordinamento stabile tra AgID e Garante per la protezione dei dati personali.

L'altruismo dei dati impone qualità amministrativa: progettazione giuridicamente sostenibile, presidi tecnici, controllo pubblico, e un patto di fiducia con i cittadini fondato sulla chiarezza delle finalità e la tutela effettiva dei diritti. Proprio qui si gioca la sua potenzialità più rilevante per la pubblica amministrazione: trasformare il dato, da risorsa dispersa o privata, in un bene infor-

<sup>32</sup> DGA, Considerando (50): "L'altruismo dei dati sarebbe basato in genere sul consenso degli interessati ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), e dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) 2016/679, che dovrebbe rispettare i requisiti per il consenso lecito conformemente agli articoli 7 e 8 di tale regolamento. A norma del regolamento (UE) 2016/679, le finalità di ricerca scientifica potrebbero essere sostenute dal consenso in determinati settori di ricerca scientifica, laddove vi sia rispetto delle norme deontologiche riconosciute per la ricerca scientifica, o soltanto a determinati settori di ricerca o parti di progetti di ricerca. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2016/679 specifica che un ulteriore trattamento a fini di ricerca scientifica o storica o a fini statistici non è, conformemente all'articolo 89, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/679, considerato incompatibile con le finalità iniziali. Per i dati non personali, i limiti di utilizzo dovrebbero essere indicati nell'autorizzazione concessa dal titolare dei dati".

<sup>33</sup> Cfr. L. PASERI, *Il governo dei dati*, cit., 96.

mativo orientato al valore pubblico, secondo regole che rendano verificabile il perseguimento dell'interesse generale.

Poiché il DGA rinvia al diritto nazionale, “ove applicabile”, la definizione degli obiettivi di interesse generale, è necessario che il legislatore nazionale elabori cataloghi di finalità, criteri e priorità per l'applicazione dell'istituto in esame: chiarendo quali attività (e corrispondentemente quali dati) siano ascrivibili alla nozione di “interesse generale”. Le singole amministrazioni potranno conseguentemente utilizzare e condividere i dati acquisiti mediante altruismo, regolando il relativo flusso e gestione mediante atti di indirizzo, linee guida, schemi-tipo di progetto, rispetto di standard di trasparenza e procedure di valutazione.

Con riferimento ai profili di organizzazione amministrativa, occorre definire e attribuire le competenze in materia di registrazione, vigilanza, valutazione dei rischi, gestione degli incidenti; occorre intervenire altresì definendo procedure coordinate, per evitare che l'altruismo sia pregiudicato da incertezze o duplicazioni procedurali; occorre inoltre disciplinare l'attività di audit e di rendicontazione annuale da parte delle organizzazioni riconosciute.

Se la strategia è costituire *repository* e *pool* nazionali, le pubbliche amministrazioni devono garantire l'interoperabilità (mediante la definizione di formati, API, standard)<sup>34</sup>; la minimizzazione e la qualità dei dati (non acquisire tutte le informazioni, ma solo quelle che servono allo scopo); l'adozione di misure di sicurezza (tecniche e organizzative); la tracciabilità degli accessi e del riuso, soprattutto se i dati alimentano analisi avanzate o sistemi automatizzati.

L'effettività dell'istituto dipende dalla capacità di generare fiducia nei soggetti che decidono di conferire i dati, che a sua volta impone l'adempimento di obblighi di trasparenza, con specifico riguardo alla garanzia di non mercificazione dei dati. Le amministrazioni dovranno adeguatamente informare i titolari in merito alla destinazione dei dati e all'obiettivo di interesse generale; quali misure di protezione siano state adottate (privacy, sicurezza, anonimizzazione o pseudonimizzazione quando possibile); le modalità per revocare il consenso (riguardo al trattamento di dati personali) e per la gestione del consenso “specifico”.

##### 5. *Altruismo sostenibile, Intelligenza Artificiale e data stewardship: verso una compliance integrata*

L'intersezione tra *repository/pool* e impieghi algoritmici introduce ulteriori livelli di rischio e di *accountability*. Al riguardo deve essere garantito un coor-

<sup>34</sup> Ricordando che la standardizzazione dei dati è requisito necessario per garantire l'interoperabilità, come ricorda AgID nell'aggiornamento 2026 del Piano Triennale per l'Informatica nella P.A.

dinamento tra applicazione del DGA e adempimenti richiesti alle pubbliche amministrazioni dall'AI Act<sup>35</sup> e dalla legislazione nazionale sull'intelligenza artificiale<sup>36</sup>.

Riguardo all'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale e fermi i rispettivi "livelli di rischio"<sup>37</sup>, soccorrono le Linee Guida AgID per l'adozione, l'acquisto, lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione che, nel momento in cui si scrive, sono in fase di consultazione pubblica<sup>38</sup>. Un primo profilo riguarda i processi di gestione dei dati, con l'individuazione di ruoli e responsabilità all'interno della pubblica amministrazione. Il Responsabile per la Transizione al Digitale (RTD) può costituire gruppi tematici per singole attività e/o adempimenti, tra i quali AgID sollecita un apposito gruppo di lavoro dedicato al processo di apertura dei dati, prevedendo il necessario coinvolgimento del Responsabile della protezione dei dati, laddove siano coinvolti dati personali<sup>39</sup>. L'individuazione di apposite strutture di coordinamento o gruppi di lavoro esistenti o da istituire, anche all'interno dell'ufficio del RTD, è prevista in attuazione del Codice dell'amministrazione digitale<sup>40</sup>. Tra i compiti da affidare a tali strutture, secondo la Direttiva, è previsto il conseguimento di obiettivi di *data governance* e di razionalizzazione delle banche dati esistenti interne alla P.A., a garanzia dell'univocità e della qualità del dato, e la promozione della condivisione del patrimonio informativo detenuto dalle pubbliche amministrazioni.

AgID sollecita inoltre un'analisi delle caratteristiche dei dati utilizzate dai sistemi di IA e, in tale ambito, richiede espressamente di classificare la fonte dei dati utilizzati dal sistema di IA, come ad esempio banche dati interne, banche dati esterne (es.: *open data*, dati acquistati), dati ottenuti da collaborazioni

<sup>35</sup> Regolamento europeo (UE) 1689/2024 del 13 giugno 2024 del Parlamento Europeo e del Consiglio, 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): di seguito "AI Act".

<sup>36</sup> Legge 23 dicembre 2025, n. 132, *Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale*.

<sup>37</sup> AI Act, cit., artt. 5, 6 e Allegato III.

<sup>38</sup> Le Linee guida per l'adozione, l'acquisto, lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale nella P.A. sono previste dal d.P.C.M. 12 gennaio 2024, recante "Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2024-2026".

<sup>39</sup> Anche questo aspetto è trattato, relativamente a quell'ambito, nelle Linee Guida Open Data, in cui si richiama la Circolare n. 3 del 1° ottobre 2018 del Ministro per la PA.

<sup>40</sup> Cfr. Direttiva del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega di funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale, concernente "Misure per l'attuazione dell'articolo 50-ter del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82", [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Decreto20231205\\_Direttiva\\_PDND.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Decreto20231205_Direttiva_PDND.pdf)

con altre istituzioni<sup>41</sup>. Entro tale classificazione devono essere collocati i dati acquisiti mediante altruismo, con distinzione tra dati personali e altri dati, tutti acquisiti mediante conferimento spontaneo e non oneroso, come si è detto.

Anche sotto il profilo del contenuto, dovranno essere distinti dati quantitativi (discreti o continui), dati qualitativi (che esprimono categorie), testo, serie temporali, immagini, video, dati di elevato valore (edifici, indirizzi, dati meteorologici, dati statistici, ecc.), dati generati da sensori (es.: IoT), anche dati di interesse nazionale, dati dinamici.

I profili professionali coinvolti nello sviluppo e gestione di progetti e soluzioni che si basano sull'AI sono eterogenei, richiedendo la disciplina competenze riferibili all'informatica, ingegneria, matematica, diritto delle tecnologie, senza trascurare gli aspetti umanistici: l'elenco delle professionalità fornito da AgID è quantitativamente e qualitativamente impressionante<sup>42</sup>.

Se ci si ferma ai referenti principali, occorre assicurare in termini di organizzazione un costante dialogo tra Responsabile della transizione digitale e Responsabile della protezione dei dati personali, entrambe figure di riferimento per assicurare l'attuazione dell'altruismo dei dati, ove il secondo interviene solo laddove il trattamento coinvolga dati personali e sia soggetto alla relativa disciplina di protezione. Una terza figura, si potrebbe definire trasversale, non è tipizzata nell'ordinamento interno, ma appare sempre più necessaria: il *data steward* o, meglio, la costituzione di strutture di *stewardship*, dedicate cioè alla corretta gestione complessiva dei dati, coordinando i differenti profili di *compliance* normativa<sup>43</sup>.

Per analizzare i riflessi sull'organizzazione amministrativa indotti dalla corretta gestione dei dati, si possono incrociare i principi tratti dal DGA, dal GDPR e dall'AI Act, collocando al loro interno l'istituto dell'altruismo e le relative implicazioni lungo l'intero "ciclo di vita" del dato.

I richiamati regolamenti europei, e la corrispondente legislazione interna, seguono del resto una trama comune, che parte dall'individuazione delle finalità di utilizzo o trattamento del dato, e procede con l'analisi e valutazione del connesso rischio per i diritti dei titolari o interessati, con l'adozione di misure

<sup>41</sup> AgID, *Linee guida per l'adozione, l'acquisto, lo sviluppo di sistemi di intelligenza artificiale nella Pubblica Amministrazione*, in consultazione, cit., p. 102, lett. F, sub "casi d'uso".

<sup>42</sup> AgID, *Linee guida*, cit., 45 s.

<sup>43</sup> Non esiste una definizione univoca di *data stewardship*. Si veda L. PASERI, *Il governo dei dati*, cit., 147 ss., spec. 162, ove l'A. afferma che l'introduzione di una struttura di *data stewardship* nella P.A. sia 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".

tecniche e organizzative per garantire la liceità e la sicurezza nell'utilizzo o nel trattamento, con l'adozione di obblighi di informazione e di trasparenza e con la garanzia di un monitoraggio e controllo sulla liceità e correttezza dell'utilizzo complessivo del dato acquisito. Partendo dal GDPR, riferito certo ai soli dati personali, ma assunto come modello per la successiva legislazione europea, il principio di limitazione delle finalità (art. 5, lett. b) definisce l'interesse rilevante nella fase di raccolta dati, ove occorre individuare, oltre alla "base giuridica" che legittima il trattamento, la finalità che si assume di perseguire nel caso concreto e che dovrà persistere per tutta l'attività amministrativa, animando l'istruttoria, ove l'amministrazione acquisisce la documentazione utile ad assumere la propria decisione.

Il titolare del trattamento deve indicare perché una raccolta di dati sia necessaria per perseguire l'interesse pubblico affidato alle sue cure, oppure quale connessione abbia con l'esercizio dei pubblici poteri di cui sia titolare. Entrambe le ragioni fondano la base giuridica del trattamento di quella raccolta di dati personali, salvo i trattamenti a fini di archiviazione nel pubblico interesse, per fini di ricerca scientifica, storica o a fini statistici<sup>44</sup>. Riguardo all'altruismo dei dati, come si è visto, occorre la previa definizione legislativa dell'interesse generale che legittima il conferimento, fermo restando che il soggetto conferente è, in questo caso, il "titolare" del dato e l'organizzazione per l'altruismo è il soggetto intermediario che verifica la sussistenza dei presupposti per la successiva diffusione del dato, nel rispetto del GDPR.

Nella raccolta dei dati la questione è complicata dal fatto che l'oggetto d'analisi non è un singolo atto ma un'attività complessiva, caratterizzata ogni qualvolta da atti e comportamenti materiali che debbono essere considerati congiuntamente. Si tratta di atti o fatti che assumono rilievo con riferimento alla cura d'interesse generale o d'esercizio di pubblici poteri, dunque atti o fatti che debbono essere a ciò proporzionati per rispettare il principio di liceità del trattamento.

La disciplina europea richiede di analizzare i flussi informativi (presenti e futuri) che fanno capo all'ente ed esige l'adozione di misure tecniche e organizzative sia per l'organizzazione complessivamente intesa, sia per singole attività istituzionali (art. 5, par. 1. lett. e, GDPR, cit.). Lo stesso vale riguardo all'adozione di sistemi di IA (art. 3 della legge n. 132 del 2025 e il richiamo generale al Regolamento UE, AI Act, cit.), distinguendo in ragione dei livelli di rischio tipizzati dal legislatore europeo.

<sup>44</sup> Con riferimento ai dati personali, l'analisi è approfondita da B. BESSONE, *Trattamento dei dati e vizi di invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in corso di stampa in *Dir. amm.*, 2025.

Le organizzazioni pubbliche debbono nominare il Responsabile della protezione dei dati (art. 37, lett. a, GDPR, cit.) tanto per le operazioni di trattamento, quanto per funzioni consultive e di vigilanza sull'osservanza delle norme in materia, a supporto dell'amministrazione pubblica titolare del trattamento. Più precisamente, il RPD svolge una serie di compiti volti a informare e fornire consulenza al titolare del trattamento, sorvegliare l'osservanza del Regolamento, cooperare con l'autorità di controllo e fungere da punto di contatto per essa e per gli interessati. Il Regolamento esige che il RPD sia dotato di tutte le risorse necessarie e ciò può comportare l'istituzione di un ufficio, anche comune a più amministrazioni (art. 37, par. 3, GDPR, cit.). Ne consegue che l'individuazione del RPD e delle risorse assegnate per l'espletamento dei compiti affidatigli deve avvenire nel rispetto dei principi che regolano l'attività amministrativa. Stesso principio riguarda la figura del Responsabile della transizione digitale, al quale l'organizzazione amministrativa deve dedicare struttura e sostegno adeguati (Linee guida AgID, cit.).

Così come la finalità limita il trattamento dei dati personali (art. 5, lett. c, GDPR, cit.), alla stessa stregua i dati oggetto di altruismo devono essere pertinenti e non eccedenti rispetto al fine di interesse generale per il quale sono stati conferiti: devono inoltre essere analizzati e classificati ove alimentino sistemi di IA.

La raccolta di dati personali richiede una fase di progettazione, come richiesto dal principio di *accountability* (art. 5, lett. f, GDPR, cit. e i richiami diffusi all'utilizzo responsabile e proporzionato dei sistemi di IA nell'AI Act), ove occorre individuare, oltre ai dati oggetto di trattamento, le misure di sicurezza atte a proteggerli, in considerazione della finalità. Il meta-principio di *accountability* si coniuga con quello della esigibilità delle condotte di chi tratta i dati all'interno dell'ente, che a sua volta implica chiarezza normativa e adeguatezza organizzativa dell'amministrazione nella quale si presta la propria attività.

La tratteggiata correlazione tra l'organizzazione dei dati e l'organizzazione amministrativa impone che i principi del trattamento dati debbono trarsi dai principi cui soggiace l'amministrazione pubblica. Essa non sempre è capace di predeterminare i dati che saranno utili alle decisioni, talvolta può essere necessario per quest'ultima, nell'ottica di massimizzare l'efficacia la completezza istruttoria, attingere a dati personali che ben potrebbero rivelarsi successivamente eccedenti per il perseguimento dei fini individuati<sup>45</sup>.

L'organizzazione dei dati richiede l'adozione di atti di organizzazione, regolamenti, atti generali o provvedimenti amministrativi, assunti nel rispetto

<sup>45</sup> B. BESSONE, *Trattamento dei dati*, op. e loc. cit., richiama l'esigenza di una adeguata organizzazione amministrativa.

delle norme sulla competenza, dei canoni di ragionevolezza e di imparzialità, sindacabili dal giudice amministrativo, anche in punto di adeguatezza dell'istruttoria. La *stewardship*, come sopra definita, per ora sperimentata in Italia solo da qualche Ateneo ed ente di ricerca per accompagnare l'attività dei ricercatori, rappresenta la scelta organizzativa più idonea per coordinare il c.d. *data management* e rendere conseguentemente esigibili le condotte del personale chiamato a intervenire durante il "ciclo di vita" del dato.

La sfida per rendere effettivo l'istituto qui analizzato è prevalentemente amministrativa e di *governance*: senza politiche nazionali chiare, una efficace progettazione di *repository*, un coordinamento tra autorità di vigilanza e di regolazione, una adeguata organizzazione interna delle amministrazioni e, soprattutto, senza l'introduzione di strumenti che alimentino la fiducia dei cittadini (in termini di trasparenza effettiva), l'altruismo dei dati rischia di rimanere un istituto promettente ma marginale. Ove intervengano le scelte normative e amministrative indicate, lo stesso istituto può coinvolgere i cittadini non solo come utenti, ma come co-produttori di valore pubblico attraverso i dati, rendendo l'altruismo un istituto "ponte" tra cittadinanza e amministrazione *data-driven*.