

**21/2018**

**Interventi**

## **Big data nella DSM Strategy: quali strumenti per la politica pubblica**

**Ginevra Bruzzone**

Convegno “Circolazione dei dati digitali e protezione dei consumatori nell’UE e  
nell’ordinamento italiano”

Università Parthenope, Napoli, 17 maggio 2018



# Le ragioni di un inquadramento generale

- una mappatura degli obiettivi e degli strumenti di politica pubblica considerati nella Digital Single Market Strategy rispetto ai *big data* è utile per comprendere meglio i problemi e cercare il migliore modo per affrontarli

## Outline

- Le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico
- La trasformazione digitale va accompagnata
- Tre aree di attenzione:
  - a. tutela dei dati personali e sicurezza;
  - b. libera circolazione, concorrenza e regolazione;
  - c. politica industriale per i big data
- Quali esigenze per un'appropriata strategia?

# Le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico

- Le attuali tecnologie consentono la raccolta, la elaborazione, l'archiviazione e la comunicazione dei dati con modalità del tutto innovative in termini di volumi e varietà delle informazioni e di velocità del trattamento
- Queste evoluzioni tecnologiche connesse ai big data, di cui sono parte integrante i servizi cloud, l'Internet of Things e l'intelligenza artificiale, aumentano in tutti i settori la capacità di raccogliere ed elaborare le informazioni per comprendere relazioni, tendenze, principi e processi. Pertanto, esse possono contribuire a migliorare i processi decisionali in quasi tutti gli ambiti dell'attività umana: dalla ricerca scientifica alla gestione dell'ambiente, dalla mobilità alla sicurezza, dalla personalizzazione dei prodotti e dei servizi all'efficienza energetica. Di queste potenzialità possono avvalersi, nei loro diversi ruoli, sia le pubbliche amministrazioni che le imprese (sviluppo di nuovi modelli di business e ripensamento dei modelli di produzione e commercializzazione)

# La trasformazione digitale va accompagnata

L'impatto più o meno positivo degli sviluppi della tecnologia sull'economia e sulla società non va dato per scontato: esso dipende dalla capacità delle istituzioni di accompagnare questi sviluppi con un'appropriata politica pubblica

Vi sono **due errori da evitare**:

- la **disattenzione** da parte dei legislatori e delle pubbliche amministrazioni rispetto all'importanza di un quadro di regole e di scelte pubbliche idoneo a tutelare i diritti e le libertà fondamentali, a rimediare ad alcune carenze del mercato e a innescare processi virtuosi, oltre quanto già assicurato dal mercato e dall'evoluzione tecnologica
- l'**iper-regolazione**, che può presentare costi elevati in termini di perdita di opportunità di innovazione e di miglioramento di beni e servizi per i cittadini

Il modello europeo, se riusciamo a evitare entrambi gli errori, può diventare il **referimento a livello globale**

# Quale metodo per un'appropriata politica pubblica riguardo all'economia dei dati

- comprendere le dinamiche di mercato e i nuovi modelli di business
- chiedersi se vi sono esigenze di interesse pubblico che non sono soddisfatte dal mercato
- interrogarsi su come strutturare un eventuale intervento pubblico, tenendo conto dei costi e dei benefici non solo nell'immediato, ma anche in una prospettiva di più lungo termine
- sapere utilizzare tutta la gamma degli strumenti della politica pubblica, dalle norme agli strumenti finanziari sino alle scelte organizzative delle PA

Le indagini conoscitive avviate in alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, possono fornire un contributo conoscitivo importante. Ma è chiaro che la policy richiede un approccio almeno europeo, perché il digitale travalica i confini nazionali => importanza della DSM Strategy

# Tre aree di attenzione nella DSM Strategy

- a) tutela dei dati personali e sicurezza
- b) libera circolazione, concorrenza e regolazione
- c) politica industriale per i big data

## **a. Tutela dei dati personali e sicurezza**



# Tutela dei dati personali e sicurezza

- ogni sviluppo incentrato sulla raccolta e il trattamento di una grande quantità e varietà di dati, personali e non, chiede di interrogarsi su come assicurare **la protezione dei dati personali, della privacy e della riservatezza delle comunicazioni**, combinando un elevato livello di tutela in tutta la UE con la libera circolazione => GDPR e proposta regolamento e-privacy
- inoltre, in un ambiente interconnesso in cui le operazioni quotidiane di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni sono sempre più legate al cyberspazio, la superficie di potenziale attacco con le relative minacce aumenta in modo esponenziale: occorre organizzarsi per **prevenire i rischi cyber** (ad esempio, perdita dei dati, interruzione dei servizi agli utenti, pubblici e privati) e gestirli, laddove si verificano, minimizzandone l'impatto => direttiva NIS e pacchetto europeo sulla cybersecurity

## **b. Libera circolazione, concorrenza e regolazione**

# Libera circolazione, concorrenza, regolazione

- i modelli di business incentrati sulla raccolta ed elaborazione dei dati, anche quando l'utente riceve il servizio senza dover pagare un corrispettivo in termini monetari, se considerati tenendo conto di tutti i versanti rientrano tipicamente nella nozione di **attività economica** ai sensi del diritto europeo (C-352/85; C-67/13 P) => le regole sulla libera circolazione, le regole di concorrenza e quelle a tutela dei consumatori, quindi, sono **pienamente applicabili**. Secondo la Commissione europea, quando la prestazione del servizio avviene in cambio della cessione di dati (visti come corrispettivo) è sufficiente guardare a un solo lato del modello per qualificare l'attività come economica

# Libera circolazione, concorrenza, regolazione: gli obiettivi di politica pubblica

- **Obiettivo relativo ai mercati:** creare condizioni favorevoli allo sviluppo di un mercato il più possibile ampio e concorrenziale dei nuovi servizi

## Strumenti:

- i) rimuovere le restrizioni alla libera circolazione;
- ii) tutela della concorrenza;
- iii) promozione della concorrenza

- **Altri obiettivi:** trasparenza e correttezza delle piattaforme nei rapporti con utenti professionali; pluralismo e correttezza dell'informazione; accesso a una vasta quantità di dati per promuovere lo sviluppo dell'intelligenza artificiale e dell'economia dei dati

## Strumenti: interventi di regolazione?

## i) Libera circolazione dei dati (non personali)

- oltre alle regole armonizzate sulla tutela dei dati personali, volte ad assicurare il bilanciamento tra diritti fondamentali e libera circolazione, la trasformazione digitale fa emergere la necessità di regole per **rimuovere all'interno dell'UE le restrizioni ingiustificate alla libera circolazione dei dati non personali**, in modo più incisivo di quanto avverrebbe mediante l'applicazione diretta delle regole del Trattato => proposta di regolamento sul free flow of data
- in particolare, gli Stati membri devono passare in rassegna tutti gli ostacoli normativi e amministrativi alla circolazione dei dati rimuovendo, entro un orizzonte temporale predefinito, tutte le restrizioni che non siano strettamente giustificate in termini di sicurezza pubblica . Inoltre, ogni futura restrizione andrà comunicata preventivamente alla Commissione europea, che potrà così verificare se sia strettamente giustificata

## ii) Tutela della concorrenza

- sono **applicabili** alle imprese dell'economia dei dati (piattaforme ecc) **le regole generali** in materia di intese, abuso di posizione dominante e concentrazioni, a livello europeo e nazionale
- in generale le nozioni generali del diritto antitrust volte ad accertare il potere di mercato e ad impedire condotte che hanno un impatto negativo sul processo concorrenziale sono **sufficientemente flessibili** da poter essere applicate anche alle nuove realtà di impresa

### Sfide specifiche:

- a. Valutazione del potere di mercato: la disponibilità di big data non è sufficiente per dedurre l'esistenza di una posizione dominante
- b. Definizione dei mercati rilevanti per piattaforme multi-sided
- c. Controllo delle concentrazioni: criteri per notifica
- d. Collusione mediante algoritmi e presupposti dell'intesa
- e. Valutazione delle politiche di personalizzazione dei prezzi
- f. Condizioni di applicazione dell'art. 102 riguardo all'accesso a dati, algoritmi, e così via, dell'impresa dominante

### iii) Promozione della concorrenza

Per prevenire situazioni di lock-in degli utenti, siano questi persone fisiche, imprese o amministrazioni:

- promuovere l'**interoperabilità** delle soluzioni => politica di standardizzazione per l'ICT
- **portabilità dei dati personali** => GDPR
- **portabilità dei dati non personali** => nella proposta di regolamento su free flow of data promozione di codici di condotta che includano trasparenza sulle condizioni di portabilità dei dati
- eventuali discipline settoriali che prevedano l'obbligo di rendere disponibili alcuni dati indispensabili ai concorrenti per competere (ad esempio, banche dati nel settore dell'energia)

# Regolazione: questioni aperte (a)

Occorre valutare se imporre sulle imprese, in aggiunta alle regole generali del diritto antitrust e della tutela dei consumatori e alle regole già menzionate per la promozione della concorrenza, ulteriori obblighi

- Obblighi di **trasparenza e correttezza per le piattaforme nei rapporti B2B** ((ai consumatori si applica la direttiva UPC e quella sulle clausole vessatorie, che richiedono ai professionisti un alto livello di trasparenza e correttezza professionale ) => proposta di regolamento su correttezza e trasparenza delle piattaforme online nei rapporti B2B
- Obblighi per assicurare **pluralismo e correttezza dell'informazione** nell'economia dei dati? => consultazione della Commissione Europea sulle fake news



# Regolazione: questioni aperte (b)

Obblighi ex ante di **accesso a dati (non personali) di imprese**, in una logica non di concorrenza ma di “politica industriale” (crescita economica e competitività)

⇒ in aprile 2018 la Commissione ha pubblicato una serie di documenti rilevanti:

- pacchetto “verso uno spazio comune europeo dei dati” (v. oltre)
- comunicazione sull’intelligenza artificiale
- analisi dell’applicazione della direttiva 96/6/CE sulle banche dati

⇒ cfr. anche iniziative nazionali (legge francese del 2016)

⇒ caveat: occorre considerare l’impatto sugli incentivi

## **c. Politica industriale per i big data**

# Politica industriale per l'economia dei dati

La Commissione europea ha individuato cinque ostacoli che frenano in Europa la trasformazione digitale basata sui dati :

- a. manca, anche nel settore della ricerca e nel settore pubblico, la percezione del valore della condivisione dei dati e non vi sono in capo ai singoli soggetti sufficienti incentivi ad 'aprire' all'esterno i dati di propria pertinenza
- b. non si è ancora raggiunto, sia nelle PA sia nel settore della ricerca, un sufficiente livello di interoperabilità delle banche dati, indispensabile per la condivisione e il riutilizzo dei dati stessi
- c. frammentazione organizzativa, che porta alla logica dei silos;
- d. domanda crescente di infrastrutture computazionali di altissimo livello (HPC) che resta ancora insoddisfatta;
- e. scarsa fiducia da parte nell'affidabilità, in termini di sicurezza e di protezione dei diritti, del contesto nel quale, in ambito cloud, vengono utilizzati e riutilizzati i dati messi a disposizione

# European Cloud Initiative: linee di azione

Misure organizzative e strumenti finanziari per modificare gli incentivi dei privati e delle PA:

- sviluppo di un'adeguata *European Data Infrastructure* consistente in reti per la connettività ultraveloce e risorse di capacità computazionale di altissimo livello (HPC)
- messa a disposizione della ricerca europea di un sistema cloud di alta qualità incentrato sul principio della condivisione dei dati (*European Open Science Cloud- EOSC*); i dati scientifici relativi a progetti finanziati con fondi europei sono *open by default* con possibilità di deroga per esigenze di sicurezza o in vista del futuro sfruttamento commerciale della ricerca. L'accesso verrà poi esteso alle PA
- l'EOSC dà l'occasione di promuovere le best practices, sviluppando sul piano tecnologico strumenti e processi rispettosi by design e by default dei diritti (anonimizzazione, segregazione dati personali, IPR conscious text and data mining services, condizioni di accesso ai dati *machine readable*)

# Towards a common European data space

## Pacchetto sullo spazio comune europeo dei dati:

- proposta di revisione della direttiva 2003/98 sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (Public Sector Information) che amplia l'ambito soggettivo di applicazione e introduce ulteriori disposizioni per facilitare il ri-utilizzo delle informazioni pubbliche o prodotte grazie a risorse pubbliche
- revisione della raccomandazione del 2012 agli Stati membri sull'accesso all'informazione scientifica (Open Science)
- comunicazione sullo spazio comune europeo dei dati, che indica alcuni principi da seguire nei rapporti B2B e B2G, accompagnata da linee guida per la messa a disposizione e il riutilizzo dei dati del settore privato in entrambi i contesti

# Quali esigenze per un'appropriata strategia

- non adottare scelte che ostacolano l'innovazione se non ci sono stringenti esigenze di interesse generale
- valorizzare la concorrenza tra fornitori, anche promuovendo standard di qualità e meccanismi di certificazione come strumenti per consentire agli utenti scelte consapevoli
- promuovere l'interoperabilità attraverso la politica di standardizzazione
- utilizzare le scelte delle pubbliche amministrazioni come volano per l'affermazione di modelli di riferimento di qualità anche per il settore privato
- scelta degli strumenti di intervento pubblico – AT, regolazione, consumatore: evitare duplicazioni, cercare sinergie, scegliere le priorità (ad es. GDPR può essere sufficiente ad assicurare informativa), non distorcere gli strumenti
- evitare interventi nazionali idiosincratici quando è appropriato l'intervento europeo