III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

560ª SESSIONE PLENARIA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO (JDE) - INTERACTIO, 27.4.2021 - 28.4.2021

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla governance europea dei dati (Atto sulla governance dei dati)»

[COM(2020) 767 final]

(2021/C 286/08)

Relatore: **Giuseppe GUERINI**

Correlatore: **Marinel Dănuț MUREŞAN**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 11.12.2020
	Parlamento europeo, 14.12.2020
Base giuridica	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	31.3.2021
Adozione in sessione plenaria	27.4.2021
Sessione plenaria n.	560
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	234/3/13

1. **Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di regolamento per la «governance dei dati» che integra e completa la direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio [1](«direttiva open data»), concentrandosi sui dati detenuti da enti del settore pubblico e soggetti a diritti di terzi.

1.2. Il CESE ritiene questo intervento utile e necessario poiché il trattamento, la conservazione e la condivisione di dati digitali assumono sempre più un rilievo non solo economico, ma anche sociale e civile, che coinvolge individui, amministrazioni e imprese in un contesto regolatorio complesso e articolato.

1.3. Il CESE ritiene indispensabile l'adozione di un quadro di regole armonizzato, in grado di creare fiducia nei cittadini, nei consumatori, nelle PMI, e in particolare nelle micro imprese, rispetto a un'adeguata tutela dei loro dati, al fine di favorire opportunità di sviluppo per gli operatori economici, oltre che per gli enti di ricerca e sviluppo.

[1] GU L 172 del 26.6.2019, pag. 56.

1.4. Il CESE condivide l'obiettivo della Commissione di applicare il regolamento oggetto del presente parere alle amministrazioni, agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico secondo un approccio che includa tutti i soggetti appartenenti alla sfera pubblica, a prescindere dalla loro forma organizzativa.

1.5. Il CESE ritiene importante che, quando la gestione e il trattamento di dati mediante dispositivi di intelligenza artificiale riguardano la sfera del lavoro, vengano previste adeguate forme di consultazione e contrattazione preventiva con le parti sociali sulle relative questioni. Anche la società civile organizzata deve essere coinvolta quando tali dispositivi interessano i diritti dei cittadini.

1.6. Il CESE supporta la proposta che prevede l'individuazione di autorità nazionali chiamate a garantire un adeguato controllo della nuova disciplina.

1.7. Il CESE condivide l'utilità della creazione di punti di contatto in ogni Stato membro e, a tale proposito, raccomanda che questi siano accessibili a tutti gli interessati, così da garantire un funzionamento efficiente e promuovere una buona collaborazione con le organizzazioni della società civile e le parti sociali.

1.8. Il CESE apprezza la proposta di prevedere una regolamentazione per le organizzazioni che si occupano della «gestione altruistica» in materia di dati e condivide la regola per cui tali organizzazioni debbano avere natura giuridica di enti senza finalità di lucro e perseguire finalità di interesse generale in condizioni di indipendenza e autonomia rispetto ad altre organizzazioni che perseguono obiettivi di lucro nella gestione di dati.

1.9. Il CESE considera particolarmente interessante la possibilità, prevista dal regolamento, di riconoscere l'utilità di un modello «cooperativo per la gestione e lo scambio di dati» come strumento volto a favorire i cittadini e le micro, piccole e medie imprese, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti.

1.10. Il modello cooperativo potrebbe inoltre costituire uno strumento molto utile per una gestione neutrale e condivisa dei dati. A tale proposito il CESE incoraggia la Commissione e gli Stati membri a sostenere i cittadini e le PMI e le loro organizzazioni nell'intraprendere iniziative per sviluppare organizzazioni mutualistiche finalizzate alla gestione e allo scambio di dati.

1.11. Il CESE ritiene che la protezione dei dati personali, insieme alla tutela dell'identità digitale e della privacy, siano aspetti fondamentali della «governance dei dati» direttamente connessi al tema del rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali. Per questa ragione, si ritiene indispensabile il riconoscimento dei diritti di proprietà dei dati personali, al fine di consentire ai cittadini europei il controllo sull'uso dei propri dati.

2. **La proposta della Commissione**

2.1. La proposta della Commissione oggetto del presente parere si propone di:

i. rendere disponibili i dati del settore pubblico per il riutilizzo in situazioni in cui tali dati sono soggetti a diritti di terzi;

ii. permettere la condivisione dei dati tra le imprese;

iii. consentire l'utilizzo dei dati personali in linea con il GDPR;

iv. consentire l'utilizzo dei dati per motivi altruistici.

2.2. La proposta integra e completa la direttiva (UE) 2019/1024 sugli open data e sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico («direttiva open data»), concentrandosi sui dati detenuti da enti del settore pubblico soggetti a diritti di terzi.

2.3. La proposta si basa sull'articolo 114 TFUE e persegue l'obiettivo di ravvicinare le legislazioni e le prassi amministrative degli Stati membri al fine di garantire il flusso dei dati nell'Unione europea in un contesto regolatorio armonizzato e tale da garantire un adeguato consolidamento del mercato interno per quanto riguarda la circolazione dei dati detenuti da enti pubblici.

2.4. Il capo I del regolamento ne definisce l'ambito di applicazione, precisando che lo stesso stabilisce:

i. le condizioni per il riutilizzo, all'interno dell'UE, di determinate categorie di dati detenuti da enti del settore pubblico;

ii. un quadro di notifica e vigilanza per la fornitura di servizi di condivisione dei dati;

iii. un quadro per la registrazione volontaria delle entità che raccolgono ed elaborano dati resi disponibili per scopi altruistici.

2.5. Il capo II crea un meccanismo per il riutilizzo di alcune categorie di dati del settore pubblico, il cui utilizzo è subordinato al rispetto di diritti altrui. La tutela dei diritti di terzi può rilevare, in particolare, per motivi di protezione dei dati personali, ma anche rispetto alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e riservatezza commerciale.

2.6. Gli Stati membri dovranno istituire un punto di contatto unico a sostegno dei ricercatori e delle imprese innovative interessati all'individuazione di dati adeguati e dovranno predisporre strutture per supportare gli enti del settore pubblico con mezzi tecnici adeguati e un approccio consapevole del quadro regolatorio di settore.

2.7. Il capo III mira ad aumentare la fiducia nella condivisione di dati personali e non personali e a ridurre i costi di transazione legati alla condivisione dei dati tra imprese, oltre che tra imprese e consumatori, creando un regime di notifica per gli enti che intendano operare nell'ambito della condivisione dei dati e una cornice regolatoria rispetto all'attività di tali soggetti. I fornitori avranno l'obbligo di rimanere neutrali per quanto riguarda i dati scambiati, senza la possibilità di utilizzare tali dati per altri scopi.

2.8. Il capo IV punta a facilitare la condivisione altruistica di dati resi disponibili in via volontaria da individui o aziende per il bene comune. In particolare, si stabilisce la possibilità per le organizzazioni che si impegnano nell'altruismo dei dati di registrarsi come «Organizzazione per l'altruismo dei dati riconosciuta nell'UE», al fine di aumentare la fiducia nelle loro operazioni.

2.9. Si prevede anche lo sviluppo di un modulo comune europeo di consenso per l'altruismo dei dati, con l'obiettivo di ridurre i costi di raccolta del consenso e per facilitare la portabilità dei dati.

2.10. Il capo V stabilisce i requisiti per il funzionamento delle autorità competenti a supervisionare e attuare il quadro di notifica per i fornitori di servizi di condivisione dei dati e le entità impegnate nell'altruismo dei dati. Il capo contiene inoltre disposizioni volte alla tutela effettiva dei diritti del singolo e, in particolare, sul diritto di proporre reclamo amministrativo e/o ricorso giurisdizionale contro le decisioni delle autorità di settore designate.

2.11. Il capo VI istituisce il «Comitato europeo per l'innovazione dei dati», che faciliterà l'emergere di migliori pratiche da parte delle autorità degli Stati membri, in particolare sul trattamento delle richieste di riutilizzo dei dati e sul raggiungimento di una pratica coerente riguardo al quadro di notifica per i fornitori di servizi di condivisione dei dati, oltre che per l'uso altruistico dei dati.

2.12. Il capo VII consente alla Commissione di adottare atti esecutivi relativi al modulo di consenso europeo per l'altruismo dei dati, mentre il capo VIII contiene le disposizioni transitorie per il funzionamento del regime generale di autorizzazione ai fornitori di condivisione dei dati e le disposizioni finali.

3. **Osservazioni generali**

3.1. La proposta della Commissione appare opportuna e necessaria poiché il trattamento, la conservazione e la condivisione di dati digitali assumono sempre più un rilievo non solo economico, ma anche sociale e civile, che coinvolge individui, amministrazioni e imprese in un contesto regolatorio complesso e articolato.

3.2. L'utilizzo avanzato dei dati digitali può infatti permettere lo sviluppo di nuovi prodotti e l'efficientamento dei processi produttivi tradizionali, stimolare la ricerca, combattere il riscaldamento climatico e migliorare l'utilizzo di risorse energetiche e idriche, tutelando sempre meglio la salute umana.

3.3. Un uso efficace e virtuoso dei dati richiede la possibilità di condividerne e scambiarne grandi quantità, sfruttando la potenza di calcolo delle macchine dell'intelligenza artificiale nell'elaborare e funzionalizzare tali dati per obiettivi di interesse comune sempre più ambiziosi. Un esempio in questo senso è lo scambio di dati per individuare tempestivamente le malattie tramite la diagnostica per immagini.

3.4. La complessità e quantità di dati che ogni istante vengono prodotti, estratti e trasferiti ha fatto nascere imprese, organizzazioni ed enti che si sono specializzati nella gestione dei dati o nell'intermediazione degli stessi ai fini di scambio, sia con modalità commerciali sia con una logica di interesse generale rivolta al perseguimento del bene comune (soprattutto ai fini di ricerca scientifica).

3.5. Nell'attuale contesto economico e tecnologico, i dati sono una risorsa di grande valore e utilità, che si accompagnano a rilevanti temi di carattere etico, economico e politico, con una incidenza assai rilevante sul piano della competitività e della concorrenza non solo fra imprese, ma anche tra gli Stati. È pertanto opportuno che la Commissione intervenga nel definire un quadro regolatorio proporzionato e chiaro rispetto alla governance pubblica dei dati, in modo da proteggerne il valore non solo economico, ma anche strategico nei diversi ambiti in cui la capacità di possedere e trattare dati digitali assume rilievo.

3.6. Per quanto riguarda i dati sensibili, e in particolare quelli relativi alla salute, il CESE ritiene utile elaborare e diffondere ampiamente buone prassi operative, come per esempio quella adottata da «Microsoft», che ha scelto di avvisare i propri clienti quando alcune autorità governative hanno richiesto all'azienda di comunicare i dati personali dei clienti stessi.

3.7. Il CESE riconosce e apprezza che l'obiettivo della proposta della Commissione sia principalmente quello di creare le condizioni per consentire a cittadini, consumatori, lavoratori autonomi e professionisti, oltre che alle imprese (con particolare riguardo alle piccole e micro imprese), di condividere i loro dati, sapendo che saranno gestiti da organizzazioni regolamentate e adeguatamente vigilate, così da favorire la fiducia e la costruzione di un quadro regolatorio pienamente compatibile con i valori e i principi dell'Unione europea.

3.8. Il CESE ricorda, come ha già avuto modo di affermare nei suoi precedenti pareri, che quando si affronta la questione della governance dei dati e degli strumenti di Intelligenza Artificiale, è necessario un quadro normativo europeo che garantisca trasparenza e tracciabilità degli algoritmi, controllo umano sugli strumenti di IA e rispetto dei diritti fondamentali.

3.9. Occorre inoltre ricordare che, quando questi strumenti di intelligenza artificiale vengono introdotti nei luoghi di lavoro, la Commissione europea deve prevedere regole per il rafforzamento del dialogo sociale e della contrattazione attraverso la consultazione preventiva dei rappresentanti dei lavoratori e deve incoraggiare l'istituzione di comitati/osservatori nazionali sulla diffusione di strumenti di intelligenza artificiale, che coinvolgano tutte le parti interessate: consumatori, piccole e medie imprese, associazioni professionali, rappresentanti dei lavoratori e della società civile organizzata.

3.10. Sarebbe altresì importante che il regolamento favorisse un percorso per omologare le Condizioni generali di utilizzo dei servizi di gestione dei dati, in modo che le clausole dei contratti di cessione o accesso ai dati che violino le norme di protezione pubblicate dall'UE possano essere annullate per via giudiziaria. Con la medesima finalità, il CESE raccomanda di armonizzare e rafforzare il principio del consenso semplificando la procedura per accettare o rifiutare i cookie.

4. **Osservazioni specifiche**

4.1. Il CESE apprezza che la proposta della Commissione sia in linea con i principi di proporzionalità e sussidiarietà contenuti nei Trattati, giacché sviluppa e propone regole che non sacrificano l'interesse privato in modo eccessivo rispetto all'obiettivo perseguito in termini di condivisione e utilizzo virtuoso dei dati.

4.2. Per questo, un regolamento volto a garantire regole uniformi e contemporaneamente applicabili su tutto il mercato interno appare come lo strumento più adeguato, giacché diverse regolamentazioni nazionali risulterebbero inefficienti e tali da porre un eccessivo costo di *compliance* a carico delle imprese europee, soprattutto delle PMI, ostacolando un'adeguata circolazione dei dati.

4.3. La scelta dello strumento regolatorio utilizzato risulta quindi la più indicata per perseguire la costruzione di un mercato europeo ove i dati possano circolare in modo virtuoso grazie a un quadro di regole armonizzato, in grado di creare fiducia nei cittadini, nei consumatori e nelle piccole e medie imprese rispetto ad una adeguata tutela dei loro dati e tale da generare opportunità di sviluppo e crescita per gli operatori economici, oltre che per gli enti di ricerca e sviluppo.

4.4. Il CESE condivide l'obiettivo della Commissione di applicare il regolamento oggetto del presente parere alle amministrazioni, agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico, come già avviene per la disciplina in materia di appalti, in modo da garantire, secondo un approccio sostanzialista, un'adeguata effettività e ampiezza di applicazione alla disciplina che includa tutti i soggetti appartenenti alla sfera pubblica, a prescindere della loro forma organizzativa.

4.5. In quest'ottica, appare inoltre proporzionato e coerente rispetto all'impostazione generale delle nuove regole esentare dall'applicazione della disciplina le imprese pubbliche, considerato il loro modello organizzativo sempre più ispirato a modelli imprenditoriali e di mercato.

4.6. Il CESE supporta la disposizione normativa di cui all'articolo 6, per cui «gli enti del settore pubblico che consentono il riutilizzo delle categorie di dati possono addebitare tariffe per consentire il riutilizzo di tali dati» e per cui tali «tariffe devono essere non discriminatorie, proporzionate e obiettivamente giustificate e non devono limitare la concorrenza». A tale proposito è utile sottolineare che le imprese, le PMI, le micro e piccole organizzazioni e le organizzazioni dell'economia sociale forniscono molti dati alle autorità; dati che hanno costi che possono essere rilevanti e la cui incidenza, in particolare per le PMI, dovrebbe essere presa in considerazione quando si fissano le tariffe.

4.7. Risulta inoltre condivisibile e apprezzabile che la metodologia per il calcolo delle tariffe debba essere pubblicata in anticipo e che questa si basi necessariamente sui costi di gestione e condivisione dei dati, piuttosto che su un diverso sistema di determinazione del costo assimilabile a una licenza di dati.

4.8. Il CESE richiama l'attenzione sulla necessità che gli scambi di dati avvengano in conformità con quanto dispone l'articolo 101 del TFUE in materia di intese anticoncorrenziali. In particolare, sarà importante che vengano rispettate le linee guida della Commissione sugli accordi di cooperazione orizzontale sotto forma di scambio di informazioni, in modo da evitare che gli enti che scambiano informazioni possano turbare la trasparenza del mercato favorendo esiti collusivi tra concorrenti diretti, con riduzione della concorrenza a scapito del benessere dei consumatori, delle piccole e micro imprese, distorcendo quindi la corretta competitività dei mercati.

4.9. Il CESE supporta fortemente l'individuazione di autorità nazionali (articolo 12 e 20) chiamate a garantire un adeguato controllo circa l'effettività della nuova disciplina stabilita dalla Commissione e condivide le caratteristiche che tali autorità dovranno assumere ai sensi dell'articolo 23.

4.10. Al fine di evitare un uso improprio delle banche dati a livello nazionale o europeo, il controllo sull'uso dei dati dovrebbe essere esercitato dalle varie autorità nazionali interessate, in collaborazione tra di loro e con la Commissione europea.

4.11. Con riferimento alle organizzazioni altruistiche in materia di dati e alle condizioni generali per il riconoscimento di tali enti, risulta apprezzabile che la proposta di regolamento definisca che le organizzazioni che vi aderiscono debbano avere natura giuridica di enti senza finalità di lucro che perseguono finalità di interesse generale e soprattutto essere indipendenti ed autonome, in particolare rispetto ad altre organizzazioni che invece perseguono obiettivi commerciali o di lucro nella gestione di dati.

4.12. Tali caratteristiche, congiuntamente all'istituzione di un apposito registro pubblico di tali enti, rispondono in modo adeguato alla necessità di trasparenza, tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e delle imprese che caratterizzano lo scambio altruistico dei dati. Si ottiene così un rafforzamento del livello di fiducia di tutti i soggetti interessati.

4.13. Il CESE sostiene convintamente l'utilità della creazione di un punto di contatto in ogni paese membro, come previsto dall'articolo 8 della proposta di regolamento. Questo punto di contatto deve essere molto accessibile a tutti gli interessati, così da garantire un funzionamento efficiente e promuovere una buona collaborazione con le organizzazioni della società civile e le parti sociali.

4.14. È infine particolarmente apprezzabile che il regolamento nel capo III faccia riferimento alla possibilità di costituire «cooperative per la gestione e lo scambio di dati» come strumento per favorire i cittadini (lavoratori, consumatori, imprenditori), le piccole imprese e i singoli imprenditori, che non potrebbero accedere o trattare grandi quantità di dati in forma individuale. A tale proposto il CESE incoraggia la Commissione e gli Stati membri a sostenere le organizzazioni di PMI, al fine di intraprendere iniziative collegiali per sviluppare questo tipo di organizzazioni mutualistiche per la gestione e lo scambio di dati.

4.15. La forma cooperativa e le forme collaborative in genere sembrano infatti particolarmente indicate per gestire attività di intermediazione, scambio o condivisione di dati tra i cittadini (lavoratori, consumatori, imprenditori) e le imprese, poiché in particolare la forma cooperativa consente una coincidenza di interessi nella gestione dei dati tra i *data subject* e il *data holder* cooperativo che in questo caso è di proprietà degli stessi *data subject*, e quindi potrebbero assicurare una governance partecipata condivisa tra cittadini, imprese e imprenditori, che potrebbero giocare il duplice ruolo sia di «conferitori» che di utilizzatori e beneficiari dei dati. Questo meccanismo potrebbe sostenere quel clima di fiducia e apertura che appare come una condizione necessaria per una buona governance dei dati nel mercato unico digitale europeo.

4.16. A questo proposito il CESE ritiene sia necessaria una collaborazione efficace con le organizzazioni della società civile, le parti sociali e le organizzazioni professionali.

4.17. Per quanto riguarda la protezione dei dati personali, il CESE ricorda che il diritto europeo ritiene la tutela della privacy e il rispetto della dignità umana parte imprescindibile dei diritti fondamentali e inviolabili della persona. Tuttavia, accade che l'adeguata tutela di questi diritti sia minacciata dall'uso distorto di dati liberamente ottenuti previo un consenso che non sempre viene ottenuto con modalità semplificate. Vi sono inoltre casi più gravi in cui i dati vengono sottratti abusivamente con veri e propri furti di identità. I tribunali di giustizia di alcuni Stati membri hanno ripetutamente condannato il «furto di dati». Riconoscere il furto significa riconoscere il diritto alla proprietà dei dati.

4.18. Il CESE raccomanda quindi di riconoscere i diritti di proprietà europei sui dati digitali al fine di consentire ai cittadini (lavoratori, consumatori, imprenditori) il controllo e la gestione dell'uso dei propri dati o il divieto del loro utilizzo. Ciò aprirebbe la strada ad azioni collettive, con una chiara legittimità giuridica, volte a impedire o controllare l'accesso ai dati personali e a favorire la gestione degli stessi, al fine di creare il mercato digitale europeo.

Bruxelles, 27 aprile 2021

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

ALLEGATO

Essendo stato accolto un emendamento in tal senso, il seguente punto del parere della sezione è stato soppresso, benché oltre un quarto dei votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento:

1.6. Il CESE supporta la proposta che prevede l'individuazione di autorità nazionali chiamate a garantire un adeguato controllo della nuova disciplina e, a questo proposito, ricorda che le autorità di protezione dei dati personali, già operative negli Stati membri, si potrebbero occupare di attuare le regole oggetto della proposta della Commissione avvalendosi dell'esperienza acquisita, senza istituire nuove autorità.

4.9. Il CESE supporta fortemente l'individuazione di autorità nazionali (articolo 12 e 20) chiamate a garantire un adeguato controllo circa l'effettività della nuova disciplina stabilita dalla Commissione e condivide le caratteristiche che tali autorità dovranno assumere ai sensi dell'articolo 23. A questo proposito, ferma restando la libertà organizzativa degli Stati membri, il CESE richiama che le autorità di protezione dei dati personali già operative godono di una notevole expertise tecnica e regolatoria di settore. Pertanto, esse stesse si potrebbero occupare di attuare le regole oggetto della proposta della Commissione, senza istituire nuove autorità.

Esito della votazione:

Voti a favore dell'emendamento (ossia della soppressione del punto):	124
Voti contrari:	94
Astensioni:	27