

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Sintesi del parere preliminare del Garante europeo della protezione dei dati su: vita privata e competitività nell'era dei megadati

(Il testo completo del presente parere è reperibile in inglese, francese e tedesco sul sito web del GEPD www.edps.europa.eu)

(2014/C 225/07)

SINTESI

Gli approcci dell'UE alla protezione dei dati, alla concorrenza e alla tutela dei consumatori condividono obiettivi comuni, compreso il contributo alla crescita, all'innovazione e al benessere dei singoli consumatori. In pratica però la collaborazione tra i decisori politici in questi ambiti è limitata.

I servizi online conducono l'enorme crescita verso l'economia digitale. Molti di essi sono commercializzati come servizi «gratuiti» ma di fatto richiedono un pagamento sotto forma di informazioni personali da parte dei clienti. È giunto il tempo di avviare un'indagine sui costi e i benefici di tali scambi sia per i consumatori che per le imprese.

Un dialogo più intenso tra autorità di regolamentazione ed esperti oltre i confini politici può contribuire all'attuazione di norme in materia di concorrenza e tutela dei consumatori, oltre a incentivare il mercato dei servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata.

1. Introduzione

1. L'economia digitale comporta molti vantaggi per i consumatori e i cittadini. I servizi online offrono un'opportunità senza precedenti in termini di rapporti sociali, innovazione ed efficienza della soluzione dei problemi. Nel contempo, gli utenti di questi servizi divulgano un gran numero di informazioni su se stessi. Il volume e la varietà di dati generati non possono essere gestiti con le tradizionali tecnologie di analisi ed estrazione di dati; attualmente, però, il controllo di queste informazioni è sempre più possibile grazie allo sviluppo noto con il termine «megadati»⁽¹⁾. L'estrazione di valori dai megadati è divenuta una significativa fonte di potere per i principali attori dei mercati interni. Non tutti i megadati sono personali ma per molte offerte online presentate o ritenute «gratuite» le informazioni personali agiscono come una sorta di moneta indispensabile utilizzata per il pagamento di questi servizi. Pertanto, accanto ai benefici, questi mercati in crescita comportano rischi specifici per il benessere dei consumatori, nonché per i diritti alla vita privata e per la protezione dei dati.
2. I principi e le norme dell'UE in materia di protezione dei dati, concorrenza e tutela dei consumatori sono stati concepiti per promuovere un mercato interno fiorente e per proteggere il singolo. Una maggiore convergenza nell'applicazione di queste politiche potrebbe contribuire a rispondere alle sfide poste dall'economia dei megadati. Ad oggi però le politiche hanno mostrato una tendenza di sviluppo parallelo con scarsa

⁽¹⁾ Come si legge nel parere 03/2013 del gruppo di lavoro «articolo 29» sulla limitazione delle finalità, pag. 35 «*Article 29 Working Party Opinion 03/2013 on purpose limitation*», il termine megadati si riferisce a enormi insiemi di dati digitali tenuti da società, governi e altre organizzazioni di grandi dimensioni, successivamente analizzati in modo estensivo attraverso algoritmi informatici («*refers to gigantic digital datasets held by corporations, governments and other large organisations, which are then extensively analysed using computer algorithms*»). Secondo una definizione alternativa, contenuta nel documento del McKinsey Global Institute, «*Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*», giugno 2011, detto termine indica insiemi di dati la cui dimensione supera la capacità di tipici strumenti software di banche dati di acquisire, archiviare, gestire e analizzare («*datasets whose size is beyond the ability of typical database software tools to capture, store, manage, and analyse*»). Nel presente parere preliminare il termine «megadati» viene impiegato come abbreviazione della combinazione di ampia raccolta di dati personali e analisi di insiemi di dati fortemente ampi e variegati.

interazione su argomenti di interesse comune⁽¹⁾. Finora, inoltre, i decisori politici e le autorità di regolamentazione dell'UE hanno generalmente concentrato la loro attenzione su mercati per prodotti e servizi commercializzati in cambio di denaro. Poiché i consumatori e le imprese si adattano ai costanti cambiamenti tecnologici e li incentivano, i decisori politici e le autorità di regolamentazione hanno l'obbligo di seguire questo andamento, come si evince dal recente impegno politico al «completamento» del «mercato unico digitale»⁽²⁾.

3. Il GEPD promuove una «cultura della protezione dei dati» nelle istituzioni e negli organismi dell'UE dove i principi sulla protezione dei dati si concretizzano in tutti gli ambiti pertinenti della politica e del diritto⁽³⁾. Nell'intento di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo, il presente parere preliminare mira a promuovere il dialogo tra esperti e professionisti, comprese le istituzioni dell'UE e le autorità di regolamentazione nazionali dai settori della concorrenza, della tutela dei consumatori e della protezione dei dati. Il Garante rifletterà quindi sulle opinioni e sulle idee derivanti da questo esercizio in un secondo parere e includerà raccomandazioni di azione.
4. Il capitolo 2 di questo parere si apre con una descrizione sommaria delle tendenze nell'economia digitale e del ruolo dei dati personali nell'era dei megadati. Il capitolo 3 affronta gli aspetti pertinenti delle norme dell'UE sulla protezione dei dati, la concorrenza e la tutela dei consumatori. Il capitolo 4 illustra un'analisi delle interrelazioni tra i tre ambiti politici:
 - le modalità in cui il controllo delle informazioni personali contribuisce al potere di mercato nell'economia digitale e le implicazioni per la protezione dei dati,
 - i rischi per il consumatore posti dalle concentrazioni e dall'abuso di posizione dominante sul mercato quando le imprese trattano ingenti quantità di dati personali, e
 - le strategie per incoraggiare la crescita di un mercato dinamico di servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata⁽⁴⁾ rafforzando la scelta informata dei consumatori.

(1) Il presente parere preliminare sviluppa i temi delineati dal GEPD in occasione di un seminario tenutosi a Bruxelles il 13 giugno 2013 https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2013/13-06-13_Speech_CB_Brussels_EN.pdf. Discussioni simili hanno avuto luogo nel 2010 durante la 32ª conferenza internazionale dei commissari in materia di protezione dei dati e della vita privata organizzata a Gerusalemme. Inoltre, nel novembre 2012, il vicepresidente della Commissione Joaquín Almunia ha tenuto un discorso sulla concorrenza e la vita privata nei mercati dei dati (*Competition and privacy in markets of data*) (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-860_en.htm). Nel febbraio 2013, durante la 4ª conferenza internazionale di *Concurrences* sulle nuove frontiere dell'antitrust («*New Frontiers of Antitrust*»), il direttore generale della DG Giustizia della Commissione Françoise Le Bail, in seguito a una discussione di una tavola rotonda dal tema dati personali e possibile contrasto futuro tra normativa sulla concorrenza e vita privata («*Personal data: Will competition law collide with privacy?*»), ha espresso l'esigenza di considerare maggiormente l'interazione tra il diritto alla protezione dei dati e la normativa sulla concorrenza. L'intervento del direttore generale, dal titolo «*Protection de la vie privée et des données personnelles: l'Europe à l'avant-garde*», è pubblicato in *Concurrences Revue des droits de la concurrence: Competition Law Journal: Demain la concurrence New Frontiers of Antitrust Colloque 1 Concurrences*, n. 2-2013. Un dibattito simile è in corso negli Stati Uniti, specialmente dopo la decisione della *Federal Trade Commission* (Commissione federale per il commercio) sulla fusione di DoubleClick di Google (cfr. nota 76) e il parere dissenziente dell'allora commissario Jones Harbour http://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-matter-google/doubleclick/071220harbour_0.pdf; per un aggiornamento sull'analisi di Harbour cfr. il suo saggio dal titolo «La prospettiva transatlantica: protezione dei dati e normativa sulla concorrenza» («*The Transatlantic Perspective: Data Protection and Competition Law*»), in *Data Protection Anno 2014: How to Restore Trust?* eds. Hijmans, H. e Kranenborg, H., 2014, pagg. 225-234.

(2) Nell'ottobre 2013 il Consiglio europeo si è impegnato a «completare il mercato unico digitale» entro il 2015 includendo «adeguate condizioni quadro per un mercato unico dei Megadati e del cloud computing», sviluppando pubblica amministrazione elettronica, sanità elettronica, fatturazione elettronica e approvvigionamento elettronico, accelerando l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari, la fatturazione elettronica e i servizi di pagamento, nonché sostenendo la portabilità di contenuti e dati; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/139222.pdf. Il GEPD ha formulato un parere sul programma politico ombrello dell'UE relativo all'Agenda digitale europea; https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-04-08_Digital_Agenda_EN.pdf.

(3) Cfr. la strategia del GEPD 2013-2014: verso un livello di eccellenza in materia di protezione dei dati («*Strategy 2013-2014: Towards excellence in data protection*»); https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Strategy/13-01-22_Strategy_EN.pdf. Oltre ai pareri regolarmente formulati in risposta a proposte legislative o a documenti politici adottati dalla Commissione oppure da altre istituzioni o altri organismi, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001, e assolvendo il proprio compito di fornire alle istituzioni e agli organismi dell'Unione nonché agli interessati pareri su tutte le questioni relative al trattamento dei dati personali, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, secondo comma, del suddetto regolamento, il GEPD può decidere di emettere un parere di propria iniziativa per contribuire ai dibattiti connessi agli sviluppi giuridici e sociali che possono avere effetti significativi sulla protezione dei dati personali. Cfr., ad esempio, il parere del GEPD sulla relazione tra il cloud computing e il quadro giuridico sulla protezione dei dati (Sintesi del parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla comunicazione della Commissione «Sfruttare il potenziale del cloud computing in Europa»), (GU C 253 del 3.9.2013, pag. 1). Il Garante può esprimere simili pareri in altri ambiti di interesse.

(4) Nella comunicazione sulla promozione della protezione dei dati mediante tecnologie di rafforzamento della tutela della vita privata (PET), COM(2007) 228 definitivo, la Commissione ha definito le tecnologie di rafforzamento della tutela della vita privata come «un sistema coerente di misure nel settore delle TCI che tutela la privacy sopprimendo o riducendo i dati personali ovvero evitando un qualunque trattamento innecessario e/o indesiderato dei dati personali, preservando al contempo la funzionalità del sistema di informazione». Nel presente documento l'espressione «servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata» viene utilizzata in riferimento ai servizi per i clienti ideati alla luce di questa tecnologia.

Si sottolinea anche l'importanza di univocità in termini di riflessione, attuazione e cooperazione tra le autorità di vigilanza a livello internazionale, unionale e nazionale ⁽¹⁾.

5. In conclusione, il capitolo 5 volge lo sguardo verso possibili risposte politiche e invita la Commissione, le autorità di vigilanza nazionali, gruppi di sostegno e professionisti giuridici ad avviare una discussione più ampia e approfondita sul tema in questione. All'inizio di ogni sezione compaiono elenchi puntati e rimandi intesi a guidare il lettore negli argomenti chiave e nelle correlazioni tra i tre ambiti di diritto dell'UE. Una sintesi di tali interfacce viene illustrata nell'allegato al presente documento.

5. Conclusione: necessità di ulteriori indagini e discussioni

Il mercato online è caratterizzato da una rapida espansione... e interessa sempre più tutti gli aspetti dell'attività commerciale. Una grande priorità consisterà nel garantire l'efficace funzionamento della concorrenza in questi mercati... la raccolta, il trattamento e l'uso di dati relativi alle transazioni dei clienti a scopo commerciale sono in aumento... e si prospettano sempre più come importante fonte di vantaggi in termini di concorrenza [che potrebbe costituire] una crescente causa di svantaggio per i consumatori.

[Citazione tratta dal discorso di David Currie, presidente dell'autorità britannica per la concorrenza e il mercato, del 7 novembre 2013 (Beesley Lectures)].

85. Il presente parere preliminare ha esaminato e considerato le possibili convergenze e tensioni tra tre ambiti del diritto dell'UE, sullo sfondo della rapida evoluzione dei megadati. Benché la vita privata e la protezione dei dati personali costituiscano interessi di tipo pubblico e diritti fondamentali riconosciuti nei trattati, l'assenza di interazione nell'elaborazione di politiche in materia di concorrenza, tutela dei consumatori e protezione dei dati può aver ridotto sia l'efficacia dell'attuazione di norme sulla concorrenza, sia l'incentivo allo sviluppo di servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata e a ridurre al minimo i potenziali danni per i consumatori. Nell'economia digitale le informazioni personali rappresentano un significativo bene immateriale nella creazione di valore, nonché una moneta da utilizzare nello scambio di servizi online. Questo comporta implicazioni potenzialmente notevoli per l'interpretazione di concetti chiave che includono trasparenza, posizione dominante sul mercato, nonché benessere e danno dei consumatori.
86. Una risposta esauriente a queste sfide richiede più tempo in termini di indagine, riflessione e discussione, ma potrebbe includere tutti o alcuni dei seguenti aspetti:
 - maggiore consapevolezza tra consumatori, fornitori di servizi e autorità di regolamentazione circa gli sviluppi tecnologici attuali e futuri dei mercati rilevanti nell'economia digitale, nonché le implicazioni per la concorrenza, il benessere dei consumatori, la scelta e l'innovazione per quanto concerne i servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata,
 - guida efficace sull'applicazione di norme in materia di vita privata, concorrenza e tutela dei consumatori per i servizi online, in particolare per i servizi sponsorizzati come «gratuiti», che considera le opinioni di clienti e concorrenti e le prove riguardanti le preferenze e le preoccupazioni dei clienti,
 - cooperazione tra le autorità nelle attività d'indagine e attuazione, ad esempio nell'identificazione di scenari e possibili regole per misurare il potere di mercato nell'economia digitale, nonché consultazione sulle indagini nei singoli casi, e
 - un riesame della legislazione sulla concorrenza per i mercati digitali del XXI secolo, comprese le sue interfacce con altre aree del diritto e le possibilità di un'interazione proficua con altre autorità pertinenti.

⁽¹⁾ Questo include il collegamento con e tra il *Global Privacy Enforcement Network* (rete globale per la protezione della vita privata), l'*International Competition Network* (rete internazionale della concorrenza), nonché una maggiore collaborazione tra le autorità dell'UE e la Commissione federale statunitense per il commercio.

87. Le informazioni personali hanno favorito e sostenuto la crescita dell'economia digitale; i frutti derivanti dovrebbero essere condivisi in modo più equo dai singoli consumatori. In questo le autorità per la concorrenza e la protezione dei dati riconoscono sempre più una sfida cruciale nella costruzione di fiducia e responsabilità in tutta l'economia digitale. La protezione dei dati rappresenta un'opportunità unica per fornire ai singoli gli strumenti per proteggere se stessi e per aumentare l'efficacia di attuazione delle norme in materia di concorrenza e tutela dei consumatori.
88. La fase successiva analizza la possibilità di un coordinamento più stretto tra le autorità di regolamentazione per il raggiungimento di questi obiettivi. Detto coordinamento non dovrebbe limitarsi all'Europa ma dovrebbe piuttosto riflettere la portata globale delle società nell'economia digitale. Il GEPD auspica di facilitare questa discussione.

Fatto a Bruxelles, il 26 marzo 2014

Peter HUSTINX

Garante europeo della protezione dei dati

Protezione dei dati, concorrenza e tutela dei consumatori nell'UE. Riepilogo comparativo

	Protezione dei dati	Normativa sulla concorrenza	Tutela dei consumatori	Interfacce nell'economia digitale
Quadro giuridico	<ul style="list-style-type: none"> — CDF, articoli 7 e 8 — TFUE, articolo 16 	<ul style="list-style-type: none"> — TFUE, articoli da 101 a 106 	<ul style="list-style-type: none"> — CDF, articolo 38 — TFUE, articoli 12 e 169 	<ul style="list-style-type: none"> — Valori fondamentali dell'UE e missione economica
Diritto derivato pertinente	<ul style="list-style-type: none"> — Direttiva 95/46/CE — Regolamento (CE) n. 45/2001 — Direttiva 2002/58/CE — Regolamento generale sulle protezione dei dati – RGPD (in corso di negoziazione) 	<ul style="list-style-type: none"> — Regolamento n. 1/2003 (modernizzazione) — Regolamento n. 139/2004 (concentrazioni) 	<ul style="list-style-type: none"> — Direttiva 93/13/CEE (clausole abusive nei contratti) — Direttiva 98/6/CE (indicazione dei prezzi) — Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (pratiche commerciali sleali) — Direttiva 2006/114/CE (pubblicità ingannevole) — Regolamento n. 2006/2004 (cooperazione tra le autorità) — Direttiva 2011/83/UE (diritti dei consumatori) 	<ul style="list-style-type: none"> — Norme per contribuire al buon funzionamento del mercato interno. — Norme per garantire la protezione dei singoli consumatori
Ambito di applicazione	<ul style="list-style-type: none"> — Tutti i responsabili del trattamento stabiliti nell'UE o che utilizzano strumenti situati nell'UE. Disposizioni che si adattano al tipo e al volume di dati trattati. — (Da ampliare ai sensi del RGPD per comprendere ogni responsabile del trattamento che offre prodotti o servizi agli interessati residenti nell'UE o monitora il loro comportamento) 	<ul style="list-style-type: none"> — Ogni attività economica che «possa pregiudicare il commercio tra Stati membri». — Le imprese dominanti hanno la «responsabilità speciale» di evitare distorsioni della concorrenza. 	<ul style="list-style-type: none"> — Tutti i prodotti e servizi forniti o usufruiti nel mercato interno. 	<ul style="list-style-type: none"> — Impatto dell'attività economica concernente il mercato interno sui soggetti stabiliti nell'Unione europea

	Protezione dei dati	Normativa sulla concorrenza	Tutela dei consumatori	Interfacce nell'economia digitale
Controllo dei dati e mercati rilevanti	<ul style="list-style-type: none"> — Finalità compatibili per il trattamento dei dati 	<ul style="list-style-type: none"> — Definizione di mercato rilevante e sostituibilità dei prodotti e servizi 		<ul style="list-style-type: none"> — Definizione di mercati rilevanti alimentati da dati personali — Misurare il potere del mercato digitale
Trasparenza e scelta	<ul style="list-style-type: none"> — Diritto all'informazione e diritto di accesso ai dati in modo intelligibile — Consenso libero, specifico, informato e inequivocabile — Diritto alla portabilità dei dati 	<ul style="list-style-type: none"> — Vendite abbinata e aggregate di servizi — Prevenzione della concorrenza attraverso il rifiuto di fornire un servizio essenziale 	<ul style="list-style-type: none"> — Informazioni chiare e comprensibili su prezzi e prodotti 	<ul style="list-style-type: none"> — Interpretazione comune del valore dei dati personali — Proprietà dei dati attraverso l'esercizio della portabilità degli stessi
Prevenzione dei danni	<ul style="list-style-type: none"> — Minimizzazione dei dati — Riservatezza e sicurezza del trattamento 	<ul style="list-style-type: none"> — Nozione di benessere dei consumatori — Determinazione del prezzo dei servizi basata sullo sfruttamento — Teoria del danno ai consumatori nelle concentrazioni — Deroghe alle norme sugli aiuti di Stato 	<ul style="list-style-type: none"> — Nozione di «buona fede» nei contratti — Divieto di indicazioni ingannevoli su prodotti e servizi 	<ul style="list-style-type: none"> — La protezione dei dati come fattore di benessere dei consumatori — Uso di mezzi di ricorso che promuovono la tutela della vita privata nelle decisioni in materia di concorrenza — Creazione di condizioni favorevoli affinché i concorrenti collaborino per lo sviluppo di servizi volti a garantire una maggiore tutela della vita privata

	Protezione dei dati	Normativa sulla concorrenza	Tutela dei consumatori	Interfacce nell'economia digitale
Vigilanza, attuazione delle norme, sanzioni e rimedi	<ul style="list-style-type: none"> — Autorità nazionali indipendenti — Cooperazione in tutta l'UE attraverso il gruppo dell'articolo 29 e il meccanismo di coerenza (in corso di negoziazione) — Diritto a un ricorso giurisdizionale per la violazione dei diritti — Diritto al risarcimento del danno — Sanzioni amministrative come percentuale del fatturato annuo di una società (in corso di negoziazione) 	<ul style="list-style-type: none"> — Attuazione delle norme tramite le autorità nazionali per la concorrenza e la Commissione per l'UE — Cooperazione delle autorità attraverso la Rete europea della concorrenza — Sanzioni per la violazione di accordi anticoncorrenziali fino al 10 % del fatturato totale — Assenza di armonizzazione dei diritti al ricorso giurisdizionale per i consumatori 	<ul style="list-style-type: none"> — Esclusivamente autorità nazionali — Ogni anno la rete CPC individua priorità di attuazione comuni con controlli di conformità e progetti specifici di settore coordinati — Assenza di un approccio comune dell'UE sull'accertamento di violazioni della normativa sulla tutela dei consumatori, salvo in caso di «infrazioni intracomunitarie» — Rari casi in cui le autorità garantiscono un risarcimento per le violazioni della normativa sulla tutela dei consumatori 	<ul style="list-style-type: none"> — Dialogo e cooperazione nei casi di sovrapposizione di preoccupazioni in materia di concorrenza, benessere dei consumatori e protezione dei dati.

Acronimi:

CDF: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea