



CONFINDUSTRIA

# Osservazioni sulla Proposta di Regolamento sul libero flusso dei dati nella Unione europea

Ottobre 2017

Position Paper

## 1 La proposta della Commissione

Il 19 settembre 2017 la Commissione europea ha presentato una [proposta di Regolamento](#) per disciplinare il libero flusso di dati non personali all'interno dell'Unione europea. Insieme a quelle già in vigore sui dati personali, tali disposizioni permetteranno l'archiviazione e l'elaborazione dei dati non personali in tutta l'Unione al fine di accrescere la competitività delle imprese europee e modernizzare i servizi pubblici all'interno di un mercato unico europeo per i servizi di dati sempre più efficiente.

La proposta si inserisce nell'ambito della [strategia per il mercato unico digitale](#), con cui la Commissione punta a creare un quadro programmatico e giuridico per l'economia dei dati attraverso l'eliminazione degli ostacoli alla loro circolazione.

La Commissione ha identificato **quattro tipi di ostacoli** che minacciano attualmente la piena mobilità dei dati all'interno dell'UE:

- restrizioni date dalla localizzazione dei dati da parte delle Autorità pubbliche degli Stati membri;
- ostacoli tecnici alla circolazione dei dati presenti nei sistemi informatici (il c.d. *vendor lock-in*) e la relativa difficoltà delle PMI di cambiare fornitori del servizio;
- incertezza giuridica dovuta dalla mancanza di un principio onnicomprensivo sul libero flusso di dati, la quale comporta un'eccessiva prudenza sul mercato riguardo la conservazione e il trattamento transfrontaliero dei dati;
- mancanza di fiducia da parte delle grandi imprese e delle PMI a causa dei timori sulla disponibilità transfrontaliera dei dati a fini regolamentari.

Alla luce delle vulnerabilità individuate, la proposta di Regolamento si propone di affrontare le seguenti questioni:

- 1) affermare il **principio del libero flusso di dati non personali**, in modo da rimuovere le ingiustificate restrizioni di localizzazione dei dati, aumentare la certezza giuridica e stimolare la fiducia;
- 2) assicurare il **mantenimento dei poteri delle Autorità competenti** di richiedere e ottenere accesso ai dati per motivi di controllo regolamentare;
- 3) semplificare le modalità di cambio dei fornitori dei servizi e di trasferimento dati per gli utenti professionali attraverso la **fissazione di appositi codici di condotta**, in particolare per i fornitori dei c.d. *digital services* (es. il servizio cloud);
- 4) designare **singoli punti di contatto in tutti gli Stati membri** per permettere la collaborazione transnazionale, nonché con la Commissione, sull'applicazione effettiva delle nuove regole sul libero flusso di dati non personali.

## 1.1 Affermazione del principio del libero flusso dei dati non personali

Al fine di legittimare la libera circolazione dei dati non personali nell'Unione e contribuire allo sviluppo dell'economia dei dati, secondo la Commissione è necessario stabilire un quadro normativo chiaro e comprensivo per l'archiviazione e il trattamento dei dati non personali nel mercato interno. Un approccio basato su un principio di libero flusso dei dati non personali può garantire che tale quadro sia sufficientemente flessibile da poter prendere in debita considerazione le esigenze mutevoli degli utenti, dei fornitori e delle Autorità nazionali nell'Unione.

La proposta di Regolamento recupera e riafferma lo stesso principio enunciato nel Regolamento 2016/679, relativo alla libera circolazione dei dati personali all'interno dell'UE. La localizzazione dei dati non personali per l'archiviazione o il trattamento non potrà essere ristretta al territorio di uno specifico Stato membro, a meno che la relativa restrizione o la preclusione sia giustificata da ragioni di sicurezza (art. 4, comma 1).

Il concetto di archiviazione e trattamento dei dati non personali, così come indicato nella proposta, va inteso nel senso più ampio possibile, includendo l'utilizzo di tutti i tipi di sistemi informatici. Il Regolamento interpreta il concetto di trattamento dei dati in tutti i suoi livelli di intensità: dall'archiviazione (*Infrastructure-as-a-Service*) all'immagazzinamento su piattaforme (*Platform-as-a-Service*) o su applicazioni (*Software-as-a-Service*).

Nel caso in cui venga proposto a livello nazionale un nuovo requisito di localizzazione dei dati o venga modificato un requisito preesistente, lo Stato membro in questione dovrà notificare alla Commissione il relativo progetto di legge per permetterne la valutazione di ammissibilità (art. 4, comma 2).

## 1.2 Mantenimento dei poteri di controllo dei dati da parte delle autorità competenti

I requisiti di localizzazione dei dati sono spesso giustificati da una sostanziale mancanza di fiducia nell'archiviazione o in altro trattamento transfrontaliero dei dati, derivante dalla presunta indisponibilità dei dati per le attività di controllo regolamentare e monitoraggio delle Autorità competenti degli Stati membri. Il Regolamento oggetto della proposta mira, quindi, a salvaguardare i poteri delle Autorità competenti di richiedere ed ottenere l'accesso ai dati, coerentemente con il diritto interno e il diritto UE. L'accesso da parte delle Autorità competenti, in particolare, potrà ammettersi anche in caso di dati archiviati o diversamente trattati in altri Stati membri. Le persone fisiche o giuridiche sottoposte all'obbligo di fornire i dati alle Autorità competenti dovranno, in tal senso, garantire il rapido ed effettivo accesso ai dati alle Autorità competenti, indifferentemente dal luogo di archiviazione dei dati.

Qualora la persona fisica o giuridica sia inadempiente nei confronti dell'Autorità competente e quest'ultima abbia esaurito tutti i mezzi a sua disposizione per ottenere l'accesso ai dati, la proposta di Regolamento ha previsto la possibilità di collaborazione tra le Autorità competenti dei diversi Stati membri. Ricorrendo agli specifici strumenti di cooperazione previsti dal diritto UE o dagli accordi

internazionali, infatti, le Autorità competenti potranno fornirsi mutuamente assistenza nei diversi settori di riferimento. In caso di assenza di specifici meccanismi di cooperazione, le Autorità potranno ugualmente collaborare al fine di fornire l'accesso ai dati attraverso punti di contatto designati.

### **1.3 Definizione dei codici di condotta**

La possibilità di trasferire dati fuori confine senza alcun impedimento da un fornitore all'altro rappresenta, secondo la Commissione, un elemento fondamentale per la libera scelta del consumatore e per la concorrenza effettiva nei mercati di archiviazione o di altro servizio di trattamento dei dati.

La Commissione promuove e incoraggia lo sviluppo di appositi codici di autodisciplina a livello UE che contengano una serie di informazioni sulle modalità di trasferimento dei dati: il procedimento da seguire, i requisiti tecnici, i tempi necessari e i costi che ricadono sull'utente per il cambio del fornitore, i requisiti informatici, le garanzie per l'accesso ai dati in caso di fallimento del fornitore, ecc.

La Commissione incoraggia i fornitori a far valere tali codici di condotta entro un anno dall'entrata in vigore del Regolamento.

### **1.4 Designazione dei punti di contatto per la collaborazione tra stati membri**

Al fine di garantire un adeguato livello di cooperazione tra Stati membri, ognuno di essi dovrà istituire un singolo punto di contatto per lavorare congiuntamente e con la Commissione sulla corretta applicazione del Regolamento proposto (art. 7).

Qualora l'Autorità competente di uno Stato membro necessiti del supporto di un altro Stato membro per poter avere accesso ai dati, essa dovrà presentare una richiesta scritta debitamente motivata e recante la base giuridica che la giustifichi al punto di contatto dello Stato a cui si chiede d'intervenire. Il punto di contatto destinatario della richiesta, in particolare, dovrà operare in qualità d'intermediario, facilitando in modo tempestivo la collaborazione interstatale attraverso attività d'identificazione e trasmissione delle relative richieste all'Autorità competente dello Stato di appartenenza, tenendo, allo stesso tempo, debitamente informata l'Autorità competente dello Stato richiedente.

## **2 Osservazioni generali**

Confindustria accoglie con favore la proposta di Regolamento della Commissione e l'obiettivo che questa si pone di disciplinare il libero flusso di dati non personali all'interno dell'Unione europea, al fine di accrescere la competitività delle nostre imprese e sviluppare il potenziale del mercato unico digitale.

Infatti, in linea con quanto affermato dalla Commissione, Confindustria ritiene che la liberalizzazione dei flussi transfrontalieri di dati sia una condizione essenziale per consentire alla data economy di sviluppare il proprio valore.

In base ai dati indicati nella comunicazione per “realizzare un’economia europea di dati” (“*Building a European Data Economy*”), presentata dalla stessa Commissione nell’ambito della strategia per il mercato unico digitale, la valutazione del valore del mercato europeo di dati era di 60 miliardi di euro nel 2016 e potrà potenzialmente raggiungere l’imponente cifra di 106 miliardi di euro entro il 2020.

Per questo motivo, Confindustria supporta la scelta dello strumento legislativo adottato, il Regolamento direttamente applicabile in ciascuno Stato membro, che consente un’effettiva e ampia armonizzazione della disciplina in Europa.

Inoltre è condivisibile la scelta della Commissione di restringere il campo normativo alla sola circolazione dei dati e non affrontare anche altri “*data emerging issues*” come l’aspetto proprietario dei dati, la cui disciplina dovrebbe essere oggetto di un atto specifico volto a garantire la più ampia tutela del *know-how* e delle informazioni aziendali riservate e segrete.

Infine, ai fini di una efficace e fluida applicazione di tale Regolamento, sarà estremamente importante la sua armonizzazione con la Direttiva NIS (*Directive on Security Of Network And Information Systems*) per definire in modo omogeneo eventuali specificità/punti di attenzione nel trattamento dei dati e delle infrastrutture critiche di un paese membro della EU.

### 3 Osservazioni particolari

#### Articolo 2 “Scopo”

L’articolo 2, al secondo paragrafo, stabilisce che il Regolamento “*non si applica ad un’attività che non rientra nel campo di applicazione del diritto dell’Unione*”. Questa disposizione rischia di lasciare agli Stati membri uno spazio di manovra molto ampio per adottare misure di localizzazione dei dati sulle aree tematiche in cui l’Unione europea non ha competenza (es. *education, salute*). Al fine di escludere che questa formulazione possa trasformarsi in un elemento di incertezza in merito al campo di applicazione e quindi per gli operatori, sarebbe opportuno chiederne la soppressione.

#### Articolo 3 “Definizioni”

Nelle definizioni, il paragrafo 3 “*Draft Act*” cita le disposizioni amministrative di carattere generale, e il paragrafo 5 “*Data localization requirement*” riporta, tra le disposizioni legislative e regolamentari, anche quelle amministrative; dovrebbe essere specificato se le norme sugli appalti pubblici siano intese come “disposizioni amministrative”. Alla stessa stregua, il considerando 4 che descrive le regole o pratiche amministrative che impongono la localizzazione dei dati, non menziona espressamente gli appalti pubblici. Nella proposta di Regolamento

sarebbe invece opportuno richiamare espressamente anche la normativa in materia di appalti pubblici.

#### **Articolo 4 “Libero flusso dei dati nell’Unione europea”**

L’articolo 4 stabilisce che la localizzazione dei dati è ammessa solo se giustificata da motivi di “pubblica sicurezza”; tale concetto non è oggetto di una definizione specifica che sarebbe invece importante introdurre al fine di evitare che un’interpretazione eccessivamente ampia possa svuotare la portata della proposta legislativa

Ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2 e del considerando 13, gli Stati membri dovranno notificare alla Commissione qualsiasi progetto normativo o regolatorio che introduce un nuovo requisito di localizzazione dei dati o ne modifica uno già esistente, utilizzando la procedura prevista nell’articolo 5 della Direttiva 2015/1535/UE. Quest’ultimo prevede la sospensione dell’*iter* di approvazione del provvedimento fino al termine della consultazione avviata tra Commissione e Stati membri, senza definire con chiarezza un potere di veto della Commissione. Inoltre, in base al costante orientamento della giurisprudenza della UE, l’omessa notifica o l’esecuzione della localizzazione forzata dei dati durante il periodo di *stand still*, renderebbe inapplicabile la misura.

Occorre considerare che, in tale caso, le disposizioni oggetto della notifica dovrebbero essere adottate per motivi di pubblica sicurezza, per cui l’applicazione di questa procedura rischia di creare incertezza in un ambito di intervento delicato e che richiede interventi d’urgenza. Per questo motivo è indispensabile non solo definire con chiarezza i motivi di sicurezza pubblica che rendono attivabile la procedura di notifica, ma anche prevedere una procedura d’urgenza, più snella e celere, per la formulazione dei pareri previsti dalla citata Direttiva; tale intervento è imprescindibile per conciliare le funzioni di vigilanza della Commissione con le esigenze di *public safety* di cui ogni Stato membro è garante.

Ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 3 e del considerando 14, gli Stati membri, entro dodici mesi dall’applicazione di questo Regolamento, devono abrogare i requisiti in materia di localizzazione dei dati non conformi alla proposta di Regolamento e notificare alla Commissione quelli che ritengono sia conformi e che quindi possono rimanere in vigore, con relativa giustificazione.

Infine, gli Stati membri dovranno creare "singoli punti informativi" in cui pubblicare online i requisiti per la localizzazione dei dati nel loro territorio e contestualmente la Commissione pubblicherà sul proprio sito web i link ai punti informativi di ciascuno SM.

Confindustria sostiene pienamente gli obblighi di trasparenza degli Stati membri in relazione alle misure legali di localizzazione dei dati.

### **Articolo 5 “Disponibilità dei dati per il controllo regolamentato da parte delle autorità competenti”**

La proposta di Regolamento non solo non pregiudica i poteri delle autorità competenti ad accedere ai dati oggetto archiviazione e elaborazione, ma consente loro di esercitare tale potere di accesso anche quando tali dati siano memorizzati e/o elaborati in un altro Stato membro. Il considerando 18 fornisce ulteriori dettagli sui meccanismi di cooperazione esistenti che gli Stati membri possono utilizzare al fine di ottenere l'accesso ai dati a fini di controllo regolamentare, ma nel caso in cui i dati non possano essere ottenuti tramite questi meccanismi, gli Stati membri dovrebbero cooperare attraverso i punti di contatto e le relative procedure create dall'articolo 7 della proposta.

Tale disposizione vuole assicurare che le autorità nazionali possano svolgere le proprie funzioni come se i dati siano stati archiviati nel loro territorio ma è importante evitare che l'ambito di applicazione di questa disposizione sia ampliato al di là del controllo regolatorio e includa misure irragionevoli di *disclosure*.

### **Articolo 6 “Portabilità dei dati”**

La proposta legislativa stabilisce che la Commissione deve incoraggiare e facilitare lo sviluppo di codici di condotta autoregolamentati, a livello europeo, al fine di definire le linee guida per facilitare lo *switching* tra i fornitori dei servizi ICT e per fornire informazioni ai clienti sui processi, requisiti tecnici, termini e tariffe per la prestazione del servizio

E' questa una previsione fondamentale per contribuire al superamento di situazioni di 'lock-in' fra service provider, che spesso limitano le possibilità di scelta di tali servizi sul mercato. Sarà importante, a questo proposito, monitorare lo sviluppo e l'effettiva implementazione dei codici di condotta da parte dei provider, evitando che limitazioni tecniche o operative possano impedire il superamento di tale 'lock-in'. A tal proposito risulta importante sancire il diritto dei clienti di servizi ICT alla cancellazione dei dati anche in caso di *provider switching*, in linea con quanto previsto dalla *General Data Protection Regulation*.

Inoltre, l'articolo 6, terzo paragrafo prevede che Commissione riesamina lo sviluppo e l'efficace attuazione dei codici di condotta e l'effettiva fornitura di informazioni da parte dei fornitori entro due anni dall'inizio dell'applicazione del presente regolamento. Tuttavia sarebbe opportuno stabilire prima dei due anni un *check* intermedio che consenta ai prestatori dei servizi di verificare, insieme agli utilizzatori, se i codici siano in linea con la proposta di Regolamento e per consentire una riformulazione delle parti del codice che non siano appropriate.

### **Articoli 7 “Singoli punti di contatto”**

In stretta connessione alle disposizioni sulla trasparenza e accesso ai dati da parte delle *public authority* (artt. 4 e 5), gli Stati membri devono individuare i “singoli punti di contatto” che agiranno come punti di informazione on-line sui requisiti di localizzazione dei dati.

Questi avranno il compito di coordinare sia l'applicazione del Regolamento nello Stato membro, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai dati archiviati in un altro Stato membro a fini regolamentari, sia i rapporti tra i singoli punti di contatto degli altri paesi e la Commissione.

La proposta non delinea le caratteristiche che dovrà avere il “punto di contatto” ma, considerando il valore dei dati non personali e l'esigenza di creare un *framework* quanto più uniforme, sarebbe opportuno definire nel dettaglio i requisiti giuridici, economici e organizzativi minimi che dovranno essere adottati nella configurazione di questi soggetti.