



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 217/17/CONS

AVVIO DI UN'INDAGINE CONOSCITIVA SUI BIG DATA

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 30 maggio 2017;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”;

VISTA la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 25 maggio 2016, “*Le piattaforme online e il mercato unico digitale Opportunità e sfide per l’Europa*” (di seguito la Comunicazione della Commissione).

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 125/17/CONS;

VISTA la delibera 357/15/CONS, dell’8 giugno 2015, con la quale l’Autorità ha avviato un’indagine conoscitiva *concernente lo sviluppo delle piattaforme digitali e dei servizi di comunicazione elettronica*.

VISTA la delibera 165/16/CONS, del 5 maggio 2016, con la quale l’Autorità ha pubblicato i risultati di una prima parte dell’indagine dedicata ai cosiddetti “*consumer communications services*”;

VISTA la delibera 309/16/CONS, del 21 giugno 2016, con la quale l’Autorità ha avviato un’indagine conoscitiva su “*Piattaforme digitali e sistema dell’informazione*”;

VISTO il protocollo d’intesa tra l’Autorità garante della concorrenza e del mercato e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, siglato in data 22 maggio 2013;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO quanto segue:

1. La raccolta delle informazioni (sia di carattere personale che non), e in particolar modo la loro gestione nella forma di *big data*, rivestono un ruolo strategico e di fondamentale importanza per le imprese che operano con un modello di *business* tipico delle piattaforme *online* o che si trovino a negoziare con le suddette piattaforme. All'interno del più ampio sistema delle piattaforme e dei settori *online*, un'importanza crescente e destinata ad aumentare (a fronte del numero di consumatori e della grande quantità di informazioni) del ruolo dei Big data e del fenomeno del loro utilizzo per finalità commerciali si registra proprio nei settori di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: le comunicazioni fisse e mobili, l'audiovisivo e il settore postale.

2. L'importanza che le piattaforme *online* stanno assumendo nell'economia digitale è unanimemente riconosciuta. Come rilevato dalla Commissione nella Comunicazione del 25 maggio 2016, le piattaforme digitali offrono oggi molti vantaggi alla società digitale contemporanea. Le piattaforme *online* svolgono un ruolo di spicco nella creazione di valore digitale a sostegno della crescita economica futura nell'UE e rivestono una grande importanza per il funzionamento efficace del mercato unico digitale. Come osservato dalla Commissione, le piattaforme *online* hanno apportato una serie di vantaggi importanti all'economia digitale e alla società, favorendo un aumento dell'efficienza e agendo come una calamita per l'innovazione guidata dai dati e possono *“organizzare nuove forme di partecipazione o di esercizio di attività economiche basate sulla raccolta, sul trattamento e sulla modifica di grandi quantità di dati”*.

3. Le piattaforme *online*, indipendentemente dalla specifica origine o *mission* settoriale, ricorrono sempre più all'estrazione, al trattamento e all'elaborazione di informazioni derivanti da profili personalizzati, la cui disponibilità aumenta in relazione alla crescente intensità d'uso della Rete da parte di cittadini, consumatori, imprese e istituzioni, con modalità innovative e con l'obiettivo di creare nuove forme di valore.

4. L'analisi delle modalità di intermediazione delle piattaforme digitali e dei nuovi servizi di comunicazione elettronica è stata oggetto di un'indagine conoscitiva avviata con la delibera n. 357/15/CONS concernente lo sviluppo delle piattaforme digitali e dei servizi di comunicazione elettronica con l'obiettivo di esplorare *“gli interventi normativi che si potrebbero rendere necessari al fine di assicurare la promozione di una concorrenza sostenibile, lo sviluppo delle reti e dell'innovazione e la tutela dei consumatori”*.

5. Una prima parte dell'indagine, dedicata ai cosiddetti *“consumer communications services* (vale a dire le applicazioni che consentono lo scambio di contenuti vocali, messaggi, foto e video fra due o più utenti) si è conclusa con l'approvazione della delibera n. 165/16/CONS. In questa parte, l'Autorità, dopo aver analizzato le problematiche di natura concorrenziale che questi servizi potrebbero



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

generare nei confronti dei servizi che tradizionalmente appartengono all'industria delle comunicazioni elettroniche, ha formulato alcune preliminari opzioni regolamentari (ad esempio, dando conto del dibattito circa l'opportunità di far ricadere alcuni dei *consumer communications services* nella definizione di "servizio di comunicazione elettronica" di cui all'articolo 2 della direttiva 2002/21/CE, in modo che i fornitori di questi servizi possano essere sottoposti alle stesse misure regolamentari dei fornitori dei servizi di comunicazione elettronica).

6. In quella indagine, l'Autorità ha rilevato, altresì, che la maggior parte delle applicazioni analizzate risulta raccogliere i dati degli utenti (quali ad esempio la frequenza di accesso all'applicazione o il tempo medio di utilizzo e le informazioni personali, quale la localizzazione tramite GPS), per poi valorizzarli, in alcuni casi, tramite la vendita a imprese dedicate alla profilazione degli utenti, anche al fine di consentire l'elaborazione di annunci pubblicitari mirati, pratica che tuttora alimenta il dibattito in merito al diritto alla *privacy* dei consumatori, pur riguardando un modello di business ancora incerto.

7. La seconda parte dell'indagine conoscitiva, attualmente in corso, affronta il tema delle piattaforme digitali tramite cui vengono erogati taluni dei servizi summenzionati, ma anche molti altri di carattere più specialistico (affitti a breve, trasporto, condivisione di beni, raccolta di fondi, scambio di prestazioni lavorative, etc), con l'obiettivo di analizzare le trasformazioni in atto che investono l'intera economia digitale e le implicazioni di natura concorrenziale e regolamentare.

8. Una parte specifica dello studio ha già iniziato ad affrontare la questione dei *big data* e del ruolo da essi svolto sulle dinamiche competitive, sull'innovazione e, soprattutto, sugli utenti finali, tenendo conto del ruolo svolto dalla selettività degli algoritmi, nel determinare le scelte degli utenti finali tanto sotto il profilo dell'accesso a beni e servizi di consumo, quanto con riferimento all'accesso a informazioni e notizie rilevanti inerenti la sfera politica, sociale ed economica dei cittadini.

9. Un'ulteriore indagine conoscitiva avviata dall'Autorità sul ruolo delle "Piattaforme digitali e sistema dell'informazione" (delibera di avvio n. 309/16/CONS) ha iniziato ad indagare la relazione tra il sistema dell'informazione e la diffusione dei nuovi intermediari digitali, con particolare riferimento all'impatto che esse esercitano sul sistema informativo, sul funzionamento dei meccanismi adottati dalle piattaforme digitali nel diffondere informazione, nonché le caratteristiche della domanda di informazione *online*, mettendo in luce le eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo informativo.

10. Il modo in cui le piattaforme raccolgono e gestiscono le informazioni personali (ricorrendo spesso alla logica dei *big data*) desta non poche preoccupazioni e assume una dimensione rilevante nell'ambito del dibattito riguardante le piattaforme digitali. Secondo la Commissione europea, le piattaforme *online* dovrebbero rispondere a queste preoccupazioni spiegando agli utenti in modo più efficace quali sono i dati personali che vengono raccolti e come vengono condivisi e utilizzati.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

11. I settori di competenza dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono profondamente interessati al fenomeno dei *big data*, in quanto le comunicazioni fisse e mobili, i servizi media e dell’audiovisivo e i servizi postali (o diffusi tramite la rete postale) sono caratterizzati da: un’ampia quantità di consumatori (servizi universali e ad elevato tasso di domanda); il consumo dei servizi attraverso reti digitali correlate e interconnesse alla piattaforma IP attraverso l’uso in modalità continuativa (abbonamento, contratti di medio termine, TV lineare, risparmio postale) o attraverso scelte specifiche di acquisto (*video on demand*, servizi di comunicazione mobile a richiesta). Le caratteristiche intrinseche ai settori rientranti nella sfera istituzionale dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni rendono di fondamentale importanza interrogarsi sugli effetti del fenomeno dei *big data* e sui possibili strumenti di tutela dei consumatori finali nei mercati di competenza.

12. Il valore delle informazioni raccolte dall’intero sistema dell’informazione *online* è basato sull’uso, per diverse finalità (personalizzazione dei servizi, produzione di contenuti editoriali specifici, vendita di pubblicità targettizzata, ecc.), dei dati personali. Tale valore non risiede più solo nel suo scopo primario, ma nell’utilizzo secondario per la cui realizzazione il consenso esplicito (liberamente espresso dagli utenti) potrebbe non essere più sufficiente a garantire il rispetto della *privacy* degli utenti. A ciò va aggiunta la legittima preoccupazione di chi ritiene l’utilizzo dei dati (soprattutto nelle sue forme secondarie) sia all’origine del potere di mercato per alcune imprese con impatti che interessano non solo l’ambito delle scelte economiche sul mercato ma anche la formazione di opinioni in un ambiente aperto al pluralismo informativo, capace di coniugare la libertà di espressione e la ricerca di informazioni rilevanti con meccanismi e algoritmi volti a facilitare l’accesso ad informazioni corrette, verificate o comunque trasparenti in merito alla fonte informativa di provenienza.

13. La fruizione delle notizie in rete, in via dedicata ovvero in congiunzione con la fruizione dei media tradizionali, avviene sempre più spesso attraverso nuovi intermediari digitali (*social network*, motori di ricerca, ...) che, al pari di altre piattaforme, utilizzano i dati personali come *asset* strategico secondo la logica dei mercati multi-versante e attraverso forme di profilazione e definizione di algoritmi che possono incidere da un lato sul mantenimento della cosiddetta *net neutrality* tra operatori di rete e fornitori di contenuti e, dall’altro, sulla pluralità e sulla diversità della rappresentazione di fatti e opinioni presso l’utente, alimentando camere di risonanza e false percezioni di determinati fenomeni, inclusi quelli che direttamente influenzano scelte rilevanti in campo medico-sanitario.

14. L’aggregazione di dati rilevanti per la salute dei cittadini o per altri importanti finalità pubbliche pone il tema della definizione dell’insieme minimo di questa tipologia di dati il cui accesso dovrebbe esser reso disponibile da parte delle diverse piattaforme *on line* per la definizione e l’applicazione delle relative politiche pubbliche, con la conseguente necessità di conciliare il *trade-off* tra il valore commerciale



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dell'informazione e il rispetto di diritti individuali e collettivi fondamentali quali la *privacy*, la tutela della concorrenza e le garanzie del pluralismo informativo.

15. Ciò rende indispensabile un'analisi multidisciplinare del fenomeno sotto più punti di vista, culturali ed istituzionali, in modo da tenere conto dell'impatto sulla concorrenza, sulla tutela dei consumatori e sulla protezione dei dati personali, sul vantaggio competitivo generato dalla disponibilità di dati in via esclusiva sul futuro sviluppo delle comunicazioni elettroniche e del settore audiovisivo, anche ai fini di valutare l'impatto sul pluralismo e sulle garanzie nelle nuove comunicazioni, tenuto conto dell'interesse pubblico all'accesso ad alcune tipologie di dati per finalità sociali (sanità, mobilità, etc).

16. L'analisi sulle modalità di raccolta dei dati e, soprattutto, sulla loro gestione con la logica dei *big data* non può infine prescindere da un approfondimento dei diversi strumenti (algoritmi) che vengono oggi utilizzati per estrarre e analizzare le informazioni.

RITENUTO che, anche alla luce dei risultati conseguiti, è emersa l'importanza per l'Autorità di sviluppare il tema del trattamento dei dati degli utenti *online*, sotto i molteplici aspetti inerenti la regolamentazione di settore, il diritto alla *privacy* e i diritti generali dei consumatori e tenendo conto, contestualmente, della garanzia della concorrenza e del pluralismo informativo nei mercati *on line* multi-piattaforma;

CONSIDERATA l'opportunità di approfondire tale tematica in coordinamento con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e con il Garante per la protezione dei dati personali, nell'ambito di una indagine interdisciplinare volta a evidenziare la complementarità tra le diverse analisi e tra le possibili forme di intervento;

RITENUTO, in particolare, che l'Autorità si debba concentrare, anche alla luce dei risultati delle analisi già svolte, sulle tematiche maggiormente attinenti al più efficace perseguimento dei propri fini istituzionali in materia di garanzie nelle comunicazioni;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

UDITA la relazione del Presidente;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA

Articolo 1

(Avvio di un'indagine conoscitiva sui *big data*)

1. È avviata una indagine conoscitiva congiunta con il Garante per la protezione dei dati personali e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato riguardante l'individuazione di eventuali criticità connesse ai *big data* e la definizione di un quadro di regole atto a promuovere e tutelare la concorrenza dei mercati nell'economia digitale, la tutela della privacy e del consumatore, nonché i profili di promozione del pluralismo nell'ecosistema digitale, anche al fine di individuare, ove necessario, forme di collaborazione per consentire a ciascuna Autorità il più efficace perseguimento dei rispettivi fini istituzionali in questa materia.
2. È dato mandato al Direttore della Direzione sviluppo servizi digitali e della rete e al Direttore del Servizio economico statistico di svolgere le relative attività di coordinamento con i competenti Uffici dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e del Garante dei dati personali, al fine di definire le condizioni e i termini del procedimento, propedeutici allo svolgimento delle attività.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 30 maggio 2017

IL PRESIDENTE

Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE

Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Riccardo Capecchi