

EU Data Cooperatives

L'ingresso delle cooperative di dati
nell'ordinamento europeo

a cura di

Fabio Bravo



Giappichelli

EU Data Cooperatives

L'ingresso delle cooperative di dati
nell'ordinamento europeo



EU Data Cooperatives

L'ingresso delle cooperative di dati
nell'ordinamento europeo

a cura di

Fabio Bravo



Giappichelli

© Copyright sull'Opera 2024 Prof. Avv. Fabio Bravo

Tutti i diritti riservati al Curatore Fabio Bravo, salvo quanto di seguito specificato. All'Editore è stato concesso il diritto esclusivo e senza limiti territoriali (con divieto di cessione a terzi) di pubblicazione a stampa e distribuzione dell'Opera. Gli ulteriori diritti restano in capo al Curatore in via esclusiva. L'Editore e il Curatore, ciascuno per quanto di propria spettanza, rilasciano la presente opera anche in formato digitale (PDF editoriale) ad accesso aperto in licenza Creative Commons CC BY ND 4.0, disponibile per il download gratuito sul sito cris.unibo.it, con il seguente identificativo persistente 11585/994634 (<https://hdl.handle.net/11585/994634>), e sul sito dell'Editore.



ISBN/EAN 979-12-211-1146-0

ISBN/EAN 979-12-211-6085-7 (ebook)

Pubblicazione finanziata con fondi del Progetto di Terza Missione 2023/2024 dell'Università di Bologna in tema di Cooperative di dati. Responsabile Scientifico del Progetto: Prof. Fabio Bravo. Partner di Progetto: Università di Bologna, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia (Dipartimento Proponente Capofila) e Dipartimento di Scienze Giuridiche (Dipartimento Aggregato); Legacoop Romagna; Federcoop Romagna; Fondazione PICO Innovazione Cooperativa; Alma Vicoo; Onit spa. La pubblicazione è tra i risultati dell'attività progettuale. I contributi selezionati in quest'opera sono pervenuti mediante procedura di call for papers, presidiata dal Comitato Scientifico Internazionale, dal Comitato Tecnico e dal Comitato Editoriale di progetto.

Sito Internet di Progetto: <https://site.unibo.it/cooperative-di-dati>



G. Giappichelli Editore

Via Po, 21 - 10124 Torino

Tel. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>



Questo libro è stato stampato su carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

DATA COOPERATIVES
UNIVERSITY OF BOLOGNA – THIRD MISSION PROJECT

INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND ADVISORY COMMITTEE

Fabio Bravo (Scientific Coordinator and Principal Investigator) (Univ. Bologna, Italy), Guido Alpa (Univ. La Sapienza Rome, Italy), Enrico Al Mureden (Univ. Bologna, Italy), Piergiorgio Degli Esposti (Univ. Bologna, Italy), Jessica Eynard (Univ. Toulouse Capitole, France), Vera Fanti (Univ. Chieti-Pescara, Italy), Manuel Ignacio Feliu Rey (Univ. Carlos III Madrid, Spain), Giusella Finocchiaro (Univ. Bologna, Italy), Massimo Franzoni (Univ. Bologna, Italy), Claudia Golino (Univ. Bologna, Italy), Marco Lamandini (Univ. Bologna, Italy), Rubén Martínez Gutiérrez (Univ. Alicante, Spain), Luca Mavelli (Univ. Kent, UK), Daniela Memmo (Univ. Bologna, Italy), Eva Maria Menéndez Sebastian (Univ. Oviedo, Spain), Rebecca Montanari (Univ. Bologna, Italy), Pier Luigi Morara (Univ. Bologna, Italy), Angelo Giuseppe Orofino (Univ. LUM Degennaro, Casamassima-Bari, Italy), Julián Valero Torrijos (Univ. Murcia, Spain), Nadia Zorzi Galgano (Univ. Bologna, Italy)

TECHNICAL COMMITTEE

Katia De Luca (Cooperatives Europe), Giorgio Nanni (Legacoop Nazionale, Italy), Piero Ingrosso (PICO Foundation and Alma Vicoo, Italy), Emiliano Galanti (Legacoop Romagna, Italy), Luca Petrone (Federcoop Romagna, Italy), Vladimiro Buda (Onit S.p.a., Italy)

EDITORIAL BOARD

Fiorella Albanese (Univ. Bologna, Italy), Carlo Basunti (Univ. Bologna, Italy), Stafania Calosso (Univ. Bologna, Italy), Isabella Cardinali (Univ. Bologna, Italy), Cristina Chilin (Univ. Bologna, Italy), Stefano Faillace (Univ. Bologna, Italy), Luigi Rufo (Univ. Bologna, Italy), Daniele Sborlini (Univ. Bologna, Italy), Ilaria Speciale (Univ. Bologna, Italy).

PROJECT PARTNERS

University of Bologna, Department of Sociology and Business Law (Lead and Proposing Department) and Department of Legal Studies (Aggregated Department), Legacoop Romagna, Federcoop Romagna, PICO Foundation (Digital Innovation Hub), AlmaVicoo (University Center for the Training and Promotion of Cooperative Enterprises), Onit S.p.a.

PROJECT WEBSITE

<https://site.unibo.it/cooperative-di-dati>

Indice

Introduzione

[XXV]

Fabio Bravo

Capitolo I

Data Cooperatives

[1]

Fabio Bravo

1. The EU's Data governance strategy and the inclusion of 'services of data cooperatives' within the scope of 'data intermediation services' in the Data Governance Act (Regulation (EU) 2022/868) [1]. – 2. Definition of the 'data cooperative' [3]. – 3. Digital neo-mutualism and data cooperatives [7]. – 4. Data cooperatives and models of operation [11]. – 5. An example of a data cooperative: Driver's Seat [12]. – 6. The applicable data governance rules [14]. – 6.1. The obligation to notify the competent authority for data intermediation services and public registration [14]. – 6.2. Conditions for service provision and specific features of data cooperatives [16]. – 6.3. Common logo for service providers, title of 'data intermediation services provider recognised in the Union' [20]. – 7. Critical issues emerging from the application of data protection rules and paths toward their resolution [22]. – 7.1. From individual to intermediated control [22]. – 7.2. Possibility of negotiation on behalf of interested parties [26]. – 7.3. Autonomy of consent of the data subjects who are members of a data cooperative, albeit expressed in the formation the will of the entity: resolutions adopted at cooperative members' meetings and data governance [28]. – 7.4. The possibility of delegating exercise of rights under the GDPR [31]. – 8. Future developments: further perspectives and needs for analysis, between competition law, contractual dynamics and digitisation of markets [35].

Capitolo II

Il mercato digitale europeo e le cooperative di dati

[38]

Luca Petrone

1. La regolazione del mercato unico digitale nell'Unione europea [38]. – 2. La dimensione collettiva dei dati: i servizi di intermediazione [44]. – 3. (*segue*) Le cooperative di dati [48].

Capitolo III

Le cooperative di dati: la disciplina della fattispecie tra statuto sociale e regolamenti interni

[54]

Gianluca Riolfo

1. Introduzione [54]. – 2. Lo statuto e la regolamentazione del rapporto sociale [56]. – 3. Il regolamento e la disciplina del rapporto mutualistico [58]. – 4. Riflessioni di sintesi [60].

Capitolo IV

Le cooperative di dati: un approccio moderno ai dati per la *gig economy*

[62]

Adriana Topo-Massimiliano Rosa

1. L'approccio tradizionale del diritto del lavoro tra limitazione alla circolazione dei dati dei lavoratori e trasparenza [63]. – 2. (*segue*) Le sfide poste dall'utilizzo dei dati dei lavoratori nel contesto della *gig economy*: gli interventi europei e nazionali di rafforzamento dell'approccio tradizionale del diritto del lavoro [66]. – 3. Le cooperative di dati: inquadramento giuridico e questioni interpretative [72]. – 4. (*segue*) Le cooperative di dati come nuovo paradigma per la valorizzazione dei dati nella *gig economy*: cornice teorica e applicazioni pratiche [78].

Capitolo V

La tutela dell'interessato nell'economia dei dati: il ruolo delle cooperative di dati

[82]

Annarita Ricci-Alessandra Spangaro

1. Lo scenario europeo e il mutamento dell'assetto valoriale [82]. – 2. I diritti dell'interessato nella prospettiva protezionistica del Reg. UE n. 679 del 2016 (GDPR) [86]. – 3. L'interessato e le sue diverse "vesti" nel quadro attuale [90]. – 4. (*segue*) L'effettività del diritto al controllo dei (propri) dati personali e i nuovi strumenti di garanzia [94]. – 5. Le cooperative dei dati quali garanti dell'effettività del diritto al controllo dei (propri) dati personali. L'ipotesi emblematica del *mandato post mortem exequendum* [96]. – 6. Osservazioni conclusive [99].

Capitolo VI

Mutualizzazione dei dati tra terzo settore, *Data Protection Law* e *Digital Service Act*

[101]

Giuliana Amore

1. Premessa [101]. – 2. Le cooperative di dati come E.T.S.? [105]. – 3. Cooperative di dati e

Data Protection Law [109]. – 4. Il Registro dei trattamenti e la nomina del DPO: obbligo o facoltà per le cooperative di dati? [124]. – 5. *Data breach, policies* e misure adeguate [129]. – 6. Cooperative di dati e *Digital Service Act* [134].

Capitolo VII

Le cooperative di dati nel mercato digitale. I principi a salvaguardia dei dati nel modello mutualistico [139]

Elisabetta Posmon

1. I servizi di cooperative di dati tra promozione del mercato digitale, *privacy* e tutela delle informazioni personali [139]. – 2. Il modello mutualistico delle cooperative di dati nell'economia sociale di mercato europea [142]. – 3. Cooperative di dati, personalismo e principio di solidarietà [145]. – 4. (*segue*) L'applicazione del principio democratico e del principio di sostenibilità [147]. – 5. Un breve accenno all'inquadramento teorico della fattispecie di scambio oneroso o gratuito di dati personali. Il doppio consenso [149].

Capitolo VIII

Leveraging Data Cooperatives in Empowering Ethical AI Development and Data Protection [153]

Bukola Adesokan

1. Introduction [154]. – 2. Scope and Approach of Data Cooperatives [155]. – 3. Data Usage Issues in AI System Training [157]. – 4. How Data Cooperatives Can Empower Individuals Data Usage By AI Developers and Enhancing Privacy And Legal Compliance For AI Developers [159]. – 5. An Innovative Approach to Implementing Data Cooperatives in AI Development Process [160]. – 6. Challenges and Considerations [164]. – 7. The Way Forward: Future Directions and Recommendations [168]. – 8. Conclusion [169].

Capitolo IX

Cooperative di dati per creare un'Intelligenza Artificiale Sociale [171]

Vanni Rinaldi

1. Premessa [172]. – 2. L'Intelligenza Artificiale e l'Intelligenza Artificiale Sociale [174]. – 2.1. Cos'è l'Intelligenza Artificiale [174]. – 2.2. I rischi dell'Intelligenza Artificiale [176]. – 2.3. I rimedi [180]. – 3. Condividere i dati per costruire beni comuni digitali [183]. – 3.1. Un "New Deal" dei dati [183]. – 3.2. Il contesto giuridico europeo sull'utilizzo e la condivisione dei dati [186]. – 3.3. Il ruolo delle cooperative di dati e il mutualismo digitale [189]. – 4. Le cooperative di dati e l'Intelligenza Artificiale Sociale [192]. – 4.1. L'Intelligenza Artificiale Sociale [192]. – 4.2. Un'Alleanza per l'IA Sociale [194].

Capitolo X

Barriers to Geographic Data in Having a Data Cooperative: Satellites, Privacy, and the Dual Monopoly of States and Big Techs [198]

Meem Arafat Manab-Nauani Schades Benavides

1. Introduction [198]. – 2. Geographic Data [199]. – 3. Technical Barriers [200]. – 4. Legal Barriers [201]. – 5. Conclusion [203].

Capitolo XI

The cooperative model and the digital ecosystem: an alternative to platform capitalism? [205]

Laura Tirabassi

1. Introduction [204]. – 2. What digital (plat)forms? [206]. – 3. The digital prosumer and its hidden costs [207]. – 4. Platforms and walled gardens [208]. – 5. The cooperative model as an alternative to platform capitalism [210]. – 5.1. Data as a commodity [210]. – 5.2. The promises of platform cooperativism [212]. – 6. Applications of a user-centric approach in the hybrid public sphere [214]. – 6.1. I Reveal My Attributes: the case of IRMA system [215]. – 6.2. The evolving European scenario of Data Cooperatives in the public sphere [216]. – 7. Conclusions [218].

Capitolo XII

Intermediari di dati e cooperative di dati nell'ambito del *Data Governance Act*: verso un nuovo approccio nella gestione dei dati? [220]

Stefano Torregiani

1. Introduzione [220]. – 2. Il nuovo modello «europeo» di *data governance* [224]. – 3. Gli intermediari di dati nel *Data Governance Act*: tra accessorietà formale e indispensabilità sostanziale [228]. – 4. Le cooperative di dati come *species* di intermediario: tratti comuni e tratti distintivi [233]. – 5. Osservazioni conclusive: verso un nuovo approccio nella gestione dei dati? [237].

Capitolo XIII

Appunti sulla «fornitura» di dati personali e non personali nelle cooperative di dati [242]

Giovanni Di Ciollo

1. Le cooperative di dati, i servizi di intermediazione di dati e i soggetti del *Data Governance Act* [242]. – 2. Il diritto alla tutela dei dati personali tra persona e mercato [245]. – 3. Dall'interessato al dato personale [250]. – 4. La natura del consenso al trattamento dei dati personali [252]. – 5. La «fornitura» di dati personali e non personali: fattispecie struttural-

mente diverse ovvero in rapporto di specialità? [255]. – 6. Differenze tra «consenso» e «autorizzazione» [258]. – 7. Le cooperative di dati tra delega di diritti e conferimento di dati [259]. – 8. Riflessioni conclusive [261].

Capitolo XIV

Cooperative di dati e *data evaluation*

[262]

Francesco Checcacci-Louis Botros

1. Introduzione [262]. – 2. *Review* della letteratura [263]. – 2.1. Le cooperative di dati [263]. – 2.2. Valutazione di dati [268]. – 3. Analisi empirica [270]. – 3.1. Presentazione di un caso [270]. – 3.2. Analisi e comprensione dei dati [271]. – 3.3. Scelta del metodo di valutazione [271]. – 3.3.1. Metodi reddituali [271]. – 3.3.2. Metodi di mercato [272]. – 3.3.3. Metodo *with-and-without* [273]. – 3.4. Identificazione e sviluppo di scenari utilizzo dati [273]. – 4. Conclusione [275].

Capitolo XV

El impacto del *big data* en el derecho societario: la importancia de la cooperativa de datos

[276]

Mauricio Boretto

1. Punto de partida [276]. – 2. Importancia de los “datos” y de su regulación [282]. – 3. Los servicios de intermediación de datos como mecanismo para crear un mercado europeo de datos [283]. – 3.1. Introducción [283]. – 3.2. Categorías de *intermediarios* [286]. – 3.3. Contornos del *servicio de intermediación de datos* [289]. – 4. La cooperativa de datos [292]. – 4.1. Punto de partida: ¿Por qué una “cooperativa” de datos? [292]. – 4.2. La *cooperativa de datos* y el Reglamento 2022/868 [294]. – 5. El *Big data* [303]. – 5.1. Introducción [303]. – 5.2. Aplicaciones del *big data* en los negocios [304]. – 5.3. ¿Cómo aprovechar el potencial del *big data*? [305]. – 5.4. Herramientas de *big data* [306]. – 6. La Cooperativa de datos como instrumento eficaz para optimizar la utilización del *big data* en el ámbito del derecho societario [306]. – 6.1. Introducción [306]. – 6.2. Alianzas estratégicas empresariales [307]. – 6.3. Optimización de las decisiones para un mejor resultado de la gestión empresarial [309]. – 7. Palabras finales [310].

Capitolo XVI

Le cooperative di dati nel *Data Governance Act*: analisi normativa e ricerca di modelli attuativi compatibili

[311]

Fiorella Albanese

1. Introduzione [311]. – 2. Definizione della cooperativa di dati [313]. – 3. Il rapporto fra i servizi di cooperative di dati e i servizi di intermediazione [314]. – 3.1. Definizione e contenuto dei servizi di intermediazione dei dati [314]. – 3.2. I principi di neutralità, separazione

e indipendenza e il divieto (apparente) di erogazione dei servizi accessori [315]. – 3.3. Il requisito della commercialità e l'ammissibilità dei servizi accessori [318]. – 4. Struttura e natura giuridica della cooperativa di dati [320]. – 4.1. Natura giuridica della cooperativa di dati [320]. – 4.2. L'elenco dei membri della struttura [321]. – 4.3. La *membership* degli interessati e il superamento della lettura restrittiva dei principi di neutralità, separazione e indipendenza [322]. – 4.4. I requisiti della struttura dei fornitori di SID e l'applicabilità alle cooperative di dati: la commercialità e l'ammissibilità di una cooperativa di dati ente pubblico/organizzazione per l'altruismo dei dati [323]. – 4.5. (*segue*) Il requisito dell'apertura dei servizi [327]. – 5. Cooperative di dati e società cooperative preesistenti [329]. – 5.1. Il problema della compatibilità tra cooperativa di dati e società cooperativa *tout court* [329]. – 5.2. La conversione di una società cooperativa preesistente in cooperativa di dati [330]. – 5.3. La *membership* delle cooperative preesistenti [331]. – 5.4. Le cooperative di dati quali spazi di dati [334]. – 5.5. L'accentramento dei servizi accessori [337]. – 6. Brevi cenni conclusivi [338].

Capitolo XVII

La valorizzazione dei dati in dimensione collettiva: tra cooperative di dati e reti di imprese

[339]

Carlo Basunti

1. La *European Strategy for Data*: alcune premesse [339]. – 2. L'utilizzo dei dati in chiave mutualistica attraverso le cooperative, nell'opera di "*digital market reshaping*" [347]. – 3. Il consenso (ed i consensi) nell'ambito della cooperativa di dati [353]. – 3.1. Il consenso al trattamento dei dati ed il consenso espresso in occasione delle delibere assembleari: profili distintivi [353]. – 3.2. Sulla limitazione delle finalità nell'ambito della circolazione dei dati tra interessato, impresa e cooperativa di dati [357]. – 4. Quali possibili forme soggettive per la fornitura di servizi di cooperative di dati? [360]. – 4.1. I servizi di cooperative di dati nella forma delle reti di imprese [360]. – 4.2. La condizione di cui all'art. 12, lett. a), DGA tra società cooperative e reti di imprese [366]. – 4.3. Le ripercussioni in tema di concorrenza [369].

Capitolo XVIII

Il ruolo delle cooperative di dati per lo sviluppo delle *small and medium sized enterprises* tra mercato unico digitale e strategia europea dei dati

[375]

Angelo Francini

1. Osservazioni introduttive. *Platform economy* e *Big data*: la necessità di una regolamentazione giuridica europea [375]. – 2. La Comunicazione della Commissione europea del 19 febbraio 2020, *Una strategia europea per i dati*: perno delle iniziative per la digitalizzazione dell'UE [382]. – 3. *Data Governance Act* e l'opportunità delle cooperative di dati per le PMI [388]. – 4. Osservazioni conclusive: le PMI tra Industria 5.0 e Neo mutualismo digitale, un connubio possibile? [393].

Capitolo XIX

Cooperative di dati e incubatori di *start-up* innovative certificati: un rapporto possibile? Alcuni spunti tassonomici oltre lo schema mutualistico

[399]

Riccardo Michele Colangelo

1. Le cooperative di dati: alcuni profili tassonomici tra DGA e diritto societario [399]. – 2. Gli incubatori certificati di start-up innovative [401]. – 3. Il caso dei dati non personali e dei servizi prestati alle imprese [403]. – 4. Considerazioni conclusive [405].

Capitolo XX

Le cooperative di dati come forma di tutela collettiva degli interessati: un'opportunità per l'ambito sanitario?

[407]

Veronica Palladini-Simone Scagliarini

1. La necessità di una tutela collettiva per gli interessati [407]. – 2. Le cooperative di dati come possibile strumento di mutua assistenza [412]. – 3. La (inadeguata) protezione dell'interessato in ambito sanitario: una nuova opportunità dalle cooperative di dati? [418]. – 3.1. Il ricorso all'altruismo e all'intermediazione dei dati nella ricerca medica [418]. – 3.2. Il riuso dei dati per finalità di ricerca in sanità nel diritto eurounitario ... [420]. – 3.3. ...e in quello nazionale [421]. – 3.4. Il possibile ruolo delle cooperative a servizio della ricerca in medicina [426]. – 4. Verso nuovi scenari [429].

Capitolo XXI

Cooperative di dati per la tutela della salute

[434]

Maura Tampieri

1. La nuova visione del *Data Governance Act* [434]. – 2. I dati per il benessere psico-fisico della persona (anche) quando si fa paziente [438]. – 3. Una cooperativa di dati operante nel settore della salute: Salus.Coop [442].

Capitolo XXII

Le cooperative di dati sanitari tra codice civile e *Data Governance Act*

[443]

Stefano Faillace

1. L'ingresso della cooperativa di dati nel nostro sistema giuridico [443]. – 2. L'incerta disciplina afferente le cooperative di dati dettata dal *Data Governance Act* [446]. – 3. Le cooperative di dati sanitari d'oltralpe e l'ipotetica sussunzione di tali modelli nel nostro sistema giuridico [456]. – 3.1. Le sfide delle cooperative di dati sanitari tra difficile sostenibilità

economica e potenziali benefici collettivi. I casi Midata e Salus.coop [456]. – 3.2. L’ambito di applicazione soggettivo della disciplina concernente gli intermediari dei dati nel *Data Governance Act* e la sottile linea di confine tra concetto di “*no profit*” e “altruismo dei dati”. I contratti di servizi tra soci e società cooperativa di dati sanitari e il relativo vantaggio mutualistico [463].

Capitolo XXIII

Cooperative di dati, Spazio europeo dei dati sanitari e *Data Act* nel dedalo normativo

[469]

Giuseppe Proietti

1. Premessa [469]. – 2. Il *Data Governance Act* (DGA) e il significativo cambio di paradigma nell’approccio legislativo [470]. – 2.1. La disciplina del *Data Governance Act* [470]. – 2.2. Le cooperative di dati [474]. – 3. Il Regolamento europeo sullo spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) [476]. – 4. La sinergia tra *Data Governance Act* e l’*European Health Data Space* [480]. – 5. Il *Data Act* (Reg. UE 2023/2854) [482]. – 6. Funzione, struttura e disciplina del *Data Act* in sinergia con il GDPR e l’EHDS [483]. – 7. Osservazioni conclusive sulla nuova geometria dei rapporti giuridici delineati dalla normativa europea [485].

Capitolo XXIV

***Data Governance Act* e cooperative di dati: una “possibile” nuova frontiera per la ricerca in sanità**

[487]

Luigi Rufo

1. Premessa, il dato relativo alla salute come bene comune [487]. – 2. L’applicazione del *Data Governance Act* nella ricerca sanitaria [490]. – 2.1. Circolazione dei dati relativi alla salute per fini altruistici [490]. – 2.2. Riutilizzo dei dati relativi alla salute delle strutture pubbliche e/o privati convenzionate [492]. – 2.3. Intermediazione: le cooperative di dati [493]. – 3. Cooperative di dati sanitari: primi casi di studio [495]. – 3.1. Il caso Savvy Cooperative [495]. – 3.2. Il caso MIDATA cooperativa [495]. – 3.3. Il caso SALUS.COOP [497]. – 3.4. Il caso LunaDNA [497]. – 4. I dati relativi alla salute e il *Data Governance Act*: un richiamo al GDPR [498]. – 5. Conclusioni [499].

Capitolo XXV

I servizi di cooperazione di dati nella ricerca clinica farmaceutica: analisi e prospettive

[500]

Alessandro De Vico

1. Premessa [500]. – 2. L’interesse verso il dato, il dato personale ed il dato di cura [501]. – 3. Gli studi clinici sui medicinali e il GDPR: come i servizi di cooperazione potrebbero incrementare le garanzie dei soggetti interessati pur mantenendo il *favor* per la ricerca scienti-

fica [505]. – 4. Una diversa prospettiva: dall'associazionismo alla cooperazione [512]. – 5. Le reti di ricercatori, gli studi clinici di medicinali senza scopo di lucro e gli ambiti di applicazione dei «servizi di cooperazione di dati» [518]. – 6. I comitati etici e le possibili interazioni con i servizi di cooperazione di dati [522]. – 7. Conclusioni, un approccio etico [525].

Capitolo XXVI

Le cooperative di dati e l'amministrazione condivisa

[526]

Simone Franca

1. Introduzione [526]. – 2. Le cooperative di dati: uno strumento collaborativo nell'economia digitale [529]. – 3. Le cooperative di dati e la pubblica amministrazione. La convergenza tra cooperative e amministrazione condivisa [532]. – 4. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa [537]. – 4.1. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa dei beni comuni [537]. – 4.2. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa tra p.a. e terzo settore [540]. – 5. Conclusioni [542].

Capitolo XXVII

Le cooperative di dati nella pubblica amministrazione italiana: alcune riflessioni in punto di valorizzazione dei dati alla luce del *Data Governance Act* e dell'*AI Act*

[545]

Maddalena Ippolito

1. Premessa [545]. – 2. Analisi del contesto sotteso alla complessiva presa di posizione dell'Unione Europea in punto di apertura ai dati e al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico attraverso le cooperative di dati e in punto di implementazione dell'AI nell'amministrazione pubblica [547]. – 3. L'intelligenza artificiale e le cooperative di dati per la pubblica amministrazione italiana: dal quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento... [553]. – 4. ... all'algoritmizzazione del procedimento amministrativo e alla conservazione digitale dei dati su piattaforme interoperabili [563]. – 5. La valorizzazione dei dati nel Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale e nel DDL sull'AI [567]. – 6. *AI Act* e GDPR: due regolamenti in costante coordinamento [571]. – 7. Alcune riflessioni (non) conclusive [574].

Capitolo XXVIII

Cooperative di dati e gemelli digitali urbani

[577]

Ilaria Speciale-Carlo Basunti

1. Premessa: la valorizzazione dei dati nel settore pubblico promossa dalla Strategia europea per i dati [577]. – 2. Cooperative di dati e gemelli digitali (urbani) a confronto [579]. – 3. Cooperative di dati e gemelli digitali urbani: casi pratici [584]. – 3.1. Le cooperative di dati nel settore di *ride hailing*: il caso Driver's Seat [584]. – 3.2. I gemelli digitali urbani di

Singapore, Barcellona e Bologna [587]. – 4. L'ingresso delle pubbliche amministrazioni nelle cooperative di dati [590]. – 4.1. I possibili modelli partecipativi degli enti pubblici alle cooperative di dati [590]. – 4.2. Fintraffic: un caso pratico di partecipazione pubblica nella creazione ed implementazione di un ecosistema di dati sul traffico [597]. – 5. Osservazioni conclusive [599].

Capitolo XXIX

Cooperative di dati e mondo assicurativo: potenzialità, nuove prospettive e inediti scenari nell'utilizzo dei dati [597]

Giulia Rossi

1. L'importanza dell'utilizzo dei dati nel settore assicurativo [601]. – 2. Le Cooperative di dati e il mondo assicurativo: quali prospettive? [603].

Capitolo XXX

Le cooperative di dati nel settore bancario per la valutazione del merito creditizio: un alleato per le banche cooperative e per i clienti? [608]

Margherita Zappatore

1. La *digital economy*: i *big data* come il nuovo «oro nero» (anche) nel settore bancario [609]. – 2. La valutazione del merito creditizio tramite *big data*: profili critici [613]. – 3. Gli effetti discriminatori derivanti dall'uso dei *big data* nella valutazione del merito creditizio: la limitazione della facoltà di accesso al credito nel caso *Johnson c. American Express* e nel ricorso della *Non-Discrimination Obudsman* alla Corte finlandese [616]. – 4. Valutazione erronea del merito creditizio per trattamento di dati personali derivanti da *social network* nell'ordinamento nostrano: cenni ai profili di responsabilità dell'intermediario [618]. – 5. *Ubi societas (technologica), ibi ius*: la strategia europea dei dati a tutela di utenti e consumatori [621]. – 6. I servizi di intermediazione dei dati: le cooperative di dati [623]. – 7. La struttura delle cooperative di dati: l'elemento soggettivo e oggettivo [624]. – 8. Le cooperative di dati nel settore bancario a beneficio di banche cooperative e clienti: chimera o prossima realtà? [626].

Capitolo XXXI

Le cooperative di dati nel settore dei servizi di *ride-hailing* [627]

Carlo Basunti

1. Premesse [627]. – 2. Il fondamentale utilizzo dei dati nell'*automotive* e le relative criticità [629]. – 3. Il caso Driver's Seat [633]. – 3.1. Driver's Seat quale modello di cooperativa di dati nel settore dei servizi di *ride-hailing* [633]. – 3.2. Driver's Seat: non è tutto oro ciò che luccica? [639]. – 4. Il caso Eva Coop [642]. – 5. Riflessioni conclusive [643].

Capitolo XXXII

Le cooperative di dati tra persona e mercato: casi di studio [645]*Marina Federico-Beniamino Parenzo*

1. Introduzione: dal GDPR al DGA; ovvero, dalla protezione alla condivisione dei dati personali attraverso i «servizi di intermediazione dei dati» [645]. – 2. La circolazione dei dati sanitari tra “altruismo dei dati” e cooperative di dati [648]. – 3. Cooperative di dati e mercato: l’esercizio del diritto alla portabilità delle informazioni personali [653]. – 4. Considerazioni conclusive [660].

Capitolo XXXIII

La cooperativa di dati quale strumento di sviluppo per l’impresa [663]*Luca Petrone*

1. Cenni sulla disciplina unionale in tema di cooperative di dati [663]. – 2. La cooperativa di dati quale strumento di sviluppo per l’impresa: prime indicazioni operative [667].

Capitolo XXXIV

Note per un discorso sul metodo delle cooperative di dati [673]*Nicola Pagliarulo*

1. Premesse [673]. – 2. Prospettiva tecnica [675]. – 3. Prospettiva di *business* [676]. – 4. Prospettiva di mercato [678]. – 5. Conclusione [680].

Capitolo XXXV

Costruzione di una *data platform* per cooperative di dati e soluzioni tecnologiche: integrazione, anonimizzazione e fruizione responsabile [681]*Matteo Mancini-Vladimiro Buda*

1. Introduzione [682]. – 1.1. Obiettivi del documento [682]. – 1.2. Definizione e concetto [682]. – 1.3. Ruolo e vantaggi della cooperazione [683]. – 1.4. Applicazioni e settori cooperativi [683]. – 2. Cooperative di dati e soluzioni IT per l’acquisizione dei soci e la gestione delle attività [684]. – 2.1. Ecosistema collaborativo [684]. – 2.2. Ruolo della cooperativa nella *Data Platform* [684]. – 2.3. Benefici della collaborazione nella cooperativa [684]. – 2.4. Soluzioni IT per l’acquisizione dei soci e la gestione delle attività [685]. – 2.5. *Governance* e struttura della cooperativa [685]. – 2.6. Gestione del Consenso e Controllo dei Dati da Parte dei Soci [686]. – 3. Costruzione della *Data Platform* [688]. – 3.1. Fasi chiave [688]. – 3.2. Armonizzazione dei dati [688]. – 3.3. Anonimizzazione dei dati [689]. – 3.4. Esposizione dei dati [690]. – 4. Utilizzo dei dati e obiettivi della *Data Platform* [691]. – 4.1. Creazione di

Benchmark – analisi di un caso pratico [691]. – 4.2. *Data Marketplace* – analisi di un caso pratico [693]. – 4.3. Sviluppo di nuovi prodotti e servizi personalizzati [695]. – 4.4. Obiettivi della *Data Platform* [695]. – 5. Sicurezza e *privacy* dei dati [696]. – 5.1. Introduzione [696]. – 5.2. Architettura sicura [696]. – 5.3. Crittografia e pseudonimizzazione [697]. – 5.4. Applicazione dei principi di *privacy by design* e *privacy by default* [697]. – 5.5. Considerazioni pratiche [697]. – 6. Tecnologie chiave della *Data Platform* [698]. – 6.1. Innovazione e scalabilità [698]. – 6.2. *Data Federation* [698]. – 6.3. *Virtual Data Lake* [699]. – 6.4. Soluzioni IT di IA per l'estrazione delle informazioni a supporto delle decisioni [699]. – 6.5. Considerazioni pratiche [701]. – 7. Implementazione della *Data Platform* per la cooperativa [701]. – 7.1. Introduzione [701]. – 7.2 Analisi dei requisiti e definizione degli obiettivi [701]. – 7.3. Progettazione e architettura della *Data Platform* [702]. – 7.4. Sviluppo e implementazione della *Data Platform* [702]. – 7.5. Formazione e supporto agli utenti [702]. – 7.6. Monitoraggio e ottimizzazione continua [703]. – 8. Benefici e impatti della *Data Platform Cooperativa* [703]. – 8.1. Introduzione [703]. – 8.2. Benefici per i membri della cooperativa [703]. – 8.3. Impatti sull'ecosistema cooperativo [704]. – 9. Sfide e possibili soluzioni nell'implementazione della *Data Platform Cooperativa* [704]. – 10. Conclusioni [706].

Capitolo XXXVI

Cooperative di dati e principio di neutralità dei fornitori di servizi di intermediazione dei dati: questioni critiche

[707]

Daniele Sborlini

1. Introduzione [708]. – 2. La neutralità dei fornitori di servizi di intermediazione dei dati riguardo ai dati scambiati nel *Data Governance Act* [710]. – 2.1. Le funzioni della neutralità nel contesto della nuova modalità “europea” di *governance* dei dati [710]. – 2.2. La neutralità riguardo ai dati scambiati in base all'art. 12, lett. a), Reg. UE n. 868/2022 [717]. – 2.2.1. Il divieto di utilizzo dei dati oggetto dello scambio per scopi propri dell'intermediario (limitazione della finalità) [717]. – 2.2.2. Il divieto di fornire servizi diversi da quelli di intermediazione dei dati (limitazione dei servizi) [721]. – 2.2.3. L'obbligo di fornitura di servizi di intermediazione dei dati tramite una persona giuridica distinta [724]. – 3. Cooperative di dati e principio di neutralità: questioni critiche [725]. – 3.1 Il modello delle cooperative di dati delineato dal DGA: caratteristiche e attriti con la neutralità riguardo ai dati scambiati. [725]. – 3.2. Il *data sharing intra-cooperativa* di dati. [730]. – 3.3. Cooperative di dati e *data analytics* [734]. – 3.3.1. La *data analytics* nel Reg. UE n. 868/2022 [734]. – 3.3.2. La necessità di un'interpretazione della disciplina sulla fornitura dei servizi di intermediazione dei dati coerente con gli obiettivi assegnati alle cooperative di dati dal *Data Governance Act*, con specifico riferimento alle attività *data-driven* di analisi dei dati [737]. – 3.3.3. Collocazione dei servizi di *data analytics* prestati dalle cooperative di dati nel DGA [741]. – 3.3.4. Conformità della prestazione di servizi di analisi dei dati a opera delle cooperative di dati al principio di neutralità [742]. – 4. Alcune riflessioni conclusive [746].

Capitolo XXXVII

La (im)possibile subordinazione della fornitura di servizi di intermediazione dei dati ad ulteriori servizi

[752]

Carlo Basunti

1. Cenni introduttivi [752]. – 2. Il necessario confronto tra l'art. 12, lett. *b*), DGA e le operazioni di *tying* nel GDPR e nella prassi giurisprudenziale [754]. – 3. Questioni aperte e profili critici emergenti dall'interpretazione dell'art. 12, lett. *b*), e del *considerando* n. 33 DGA [758].

Capitolo XXXVIII

Le condizioni per la raccolta e l'utilizzo dei metadati nei servizi di intermediazione di dati prestati da cooperative di dati

[762]

Stefania Calosso

1. Il tema [762]. – 2. Nozione, funzione e utilizzo dei metadati [763]. – 3. (*segue*) La funzione dei metadati nell'ambito dei servizi di intermediazione di dati [769]. – 4. Inquadramento normativo dei metadati [770]. – 5. (*segue*) La disciplina dei dati relativi al traffico e all'ubicazione nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica nel d.lgs. n. 196/2003, codice *privacy*. Cenni [773]. – 6. (*segue*) La *data retention* dei dati relativi al traffico e all'ubicazione nell'ambito dei servizi di comunicazione elettronica. Cenni [777]. – 7. I documenti di indirizzo dell'Autorità Garante per la protezione dei dati del 21 dicembre 2023 e del 6 giugno 2024 relativi al trattamento dei metadati della posta elettronica nel contesto lavorativo: riflessioni e una esemplificazione del possibile impatto sui servizi di intermediazione dei dati da parte di cooperative di dati [780].

Capitolo XXXIX

Scambio di dati, conversione di formati e interoperabilità nella fornitura del servizio intermediazione svolto dalle cooperative di dati

[785]

Cristina Chilin

1. Premesse [785]. – 2. Scambio di dati, conversione di formati e interoperabilità nella fornitura del servizio intermediazione svolto dalle cooperative di dati *ex art.* 12, par. 1, lett. *d*), DGA: i soggetti coinvolti [787]. – 3. L'interoperabilità: continuità del diritto alla portabilità dei dati *ex art.* 20 GDPR? [794]. – 4. Conclusioni [800].

Capitolo XL

Cooperative di dati e offerta di servizi a valore aggiunto

[801]

Daniele Sborlini

1. Note introduttive [802]. – 2. L'offerta di strumenti e servizi supplementari da parte dei

fornitori di servizi di intermediazione dei dati (art. 12, lett. *e*), Reg. UE n. 868/2022) [805]. – 2.1. La disciplina dei servizi a valore aggiunto quale eccezione al principio di neutralità riguardo ai dati scambiati [805]. – 2.2. I requisiti per la fornitura di servizi a valore aggiunto stabiliti dall'art. 12, lett. *e*), Reg. UE n. 868/2022 [809]. – 2.3. (*segue*) La finalità specifica di facilitazione dello scambio [813]. – 3. L'offerta di servizi a valore aggiunto nel contesto delle cooperative di dati [817]. – 3.1. Necessità di un'interpretazione del principio di neutralità e della correlata disciplina sui servizi a valore aggiunto coerente con gli obiettivi attribuiti dal DGA ai servizi di cooperative di dati [817]. – 3.2. (*segue*) Il vincolo della "facilitazione dello scambio" inteso alla luce degli obiettivi legali delle cooperative di dati [819]. – 3.3. I servizi a valore aggiunto come mezzi per il conseguimento degli "obiettivi principali" delle cooperative di dati, tramite attività basate sui dati e non [821]. – 3.4. Strumenti e servizi per la realizzazione di *data pools* nel contesto delle cooperative di dati [825]. – 3.5. (*segue*) Cenni alle questioni di diritto della concorrenza e protezione dei dati personali poste dai *data pools* [832]. – 4. Osservazioni conclusive [838].

Capitolo XLI

La prevenzione da pratiche fraudolente o abusive tra *Data Governance Act* e fonti europee a tutela dei consumatori [840]

Ilaria Speciale

1. Introduzione [840]. – 2. Il necessario confronto con le discipline europee sulle pratiche commerciali sleali e sulle clausole abusive [842]. – 3. La portata precettiva dell'art. 12, lett. *g*), DGA ed i suoi profili critici [848].

Capitolo XLII

Cooperative di dati e adozione di misure adeguate per garantire l'interoperabilità con altri servizi di *data intermediation* [850]

Cristina Chilin

1. Premesse [851]. – 2. Le «misure adeguate» per garantire l'interoperabilità previste dall'art. 12, par. 1, lett. *i*), DGA [852]. – 3. L'interoperabilità «con altri servizi di intermediazione di dati» [856]. – 4. Interoperabilità e «norme aperte di diritto comune» [858].

Capitolo XLIII

Cooperative di dati e condizioni di sicurezza per i servizi di *data intermediation* nel *Data Governance Act* [860]

Antonio Gammarota

1. Premessa [860]. – 2. L'art. 12 DGA sulle condizioni per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati [861]. – 3. Sull'art. 12, lett. *g*), DGA: la prevenzione delle pratiche fraudolente o abusive [864]. – 4. Sull'art. 12, lett. *j*), DGA: le misure di impedimento di tra-

sferimento o accesso ai dati non personali [869]. – 5. Sull’art. 12, lett. *l*), DGA: le misure di sicurezza [878]. – 6. Considerazioni comuni alle norme esaminate [882]. – 6.1. Misure di sicurezza e livelli di protezione [882]. – 6.2. Le sanzioni (cenni) [885]. – 6.3. Sulla prova della conformità alle disposizioni [886]. – 7. Conclusioni [888].

Capitolo XLIV

Le cooperative di dati e l’art. 12, lett. *l*), del *Data Governance Act* nel quadro delle disposizioni volte a soddisfare esigenze di sicurezza nella fornitura di servizi di intermediazione dei dati [889]

Francesca Mollo

1. Introduzione [889]. – 2. L’art. 12, lett. *l*), DGA nel quadro delle disposizioni volte a soddisfare esigenze di sicurezza [893]. – 3. Il raccordo con le disposizioni contenute nel GDPR [896].

Capitolo XLV

Tutela degli interessati e esercizio dei diritti: l’efficace intermediazione delle cooperative di dati [908]

Isabella Cardinali

1. Il DGA e la tutela rafforzata degli interessi dei *data subjects* [908]. – 2. L’efficace mediazione della cooperativa di dati per la tutela del superiore interesse dei *data subjects* [914]. – 3. L’intermediazione “interessata” della cooperativa di dati, tra (in)neutralità e responsabilità [918]. – 4. Brevi riflessioni conclusive [920].

Allegato

Modello di Statuto di Cooperativa di dati [923]

(a cura di *Gianluca Riolfo*)

Capitolo XXVI

Le cooperative di dati e l'amministrazione condivisa

Simone Franca

Abstract: The present contribution focuses on data cooperatives, aiming to highlight their potential within the theoretical and practical framework of shared administration. To this end, the contribution is divided into three parts. The first part reconstructs the legal regime of data cooperatives as inferred from the DGA. In the second part, an attempt is made to assess the extent to which data cooperatives can be relevant in their relationship with public administration, with particular reference to the shared administration model. Finally, in the third part, the potential of data cooperatives regarding shared administration practices is highlighted, also concluding with the persistent areas of criticism stemming from the uncertain legal regime of data cooperatives.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le cooperative di dati: uno strumento collaborativo nell'economia digitale. – 3. Le cooperative di dati e la pubblica amministrazione. La convergenza tra cooperative e amministrazione condivisa. – 4. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa. – 4.1. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa dei beni comuni. – 4.2. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa tra p.a. e terzo settore. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

«La Commissione è convinta che le imprese e il settore pubblico dell'UE possano, tramite l'uso dei dati, disporre degli strumenti per adottare decisioni migliori»¹.

Con queste parole la Commissione europea sintetizza la visione posta al fondo della Strategia sui dati del 2020.

La Strategia, a ben vedere, rappresenta un punto di snodo da due punti di vista.

Dal punto di vista diacronico, la strategia rappresenta l'ultimo tassello di un percorso tracciato già nel 2014 con la Comunicazione della Commissione intitolata

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia europea per i dati*, Brussels, 19 febbraio 2020, COM(2020)66 final, p. 1.

«Verso una florida economia basata sui dati»² e nella Strategia per il mercato unico digitale in Europa del 2015³, ma, al tempo stesso, il primo di una nuova stagione di valorizzazione dell'economia dei dati.

Dal punto di vista sincronico, la strategia si colloca al centro di un'azione più generale nel vasto ambito del digitale, comprensivo anche della Comunicazione della Commissione «Plasmare il futuro digitale dell'Europa»⁴ e a un libro bianco sull'intelligenza artificiale⁵. L'obiettivo è chiaro: favorire un posizionamento privilegiato nel contesto globale dell'economia dei dati, generando valore tramite questi ultimi e favorendone la circolazione⁶.

Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia, l'Unione Europea individua un modello differente da quello di altri attori sullo scenario globale. Differentemente dalle strategie statunitense e cinese⁷, quella eurounitaria si fonda sulla valorizzazione della circolazione dei dati e sulla contestuale considerazione del principio personalistico⁸. L'opzione eurounitaria, dunque, si inserisce nella tradizione, inaugurata già dalla direttiva madre e proseguita con il GDPR, che contempera esigenze di prote-

² COMMISSIONE EUROPEA, *Verso una florida economia basata sui dati*, Brussels, 2 luglio 2014, COM(2014)442 final. Qui si avanzava un orientamento delle istituzioni europee teso a cogliere le opportunità date dalla circolazione dei dati e, contestualmente, a individuare adeguate tecniche di protezione delle persone fisiche.

³ COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, Brussels, 6 maggio 2015, COM(2015)192 final si evince l'esigenza di un bilanciamento dalla definizione di mercato unico digitale come «un mercato in cui è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e in cui (...) persone e imprese non incontrano ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività online in condizioni di concorrenza leale e potendo contare su un livello elevato di protezione dei consumatori e dei dati personali». Ancora, nell'art. 1 GDPR si chiarisce come la protezione delle persone fisiche non possa ostacolare la circolazione dei dati personali.

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, Brussels, 19 febbraio 2020, COM(2020)67 final.

⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia*, Brussels, 19 febbraio 2020, COM(2020)65 final.

⁶ In questo senso rispetto agli obiettivi della Strategia, cfr. D. POLETTI, *Gli intermediari dei dati – data intermediaries*, in *Eur. Journal of Privacy Law and Technology*, 2022, 1, p. 48.

⁷ Il modello statunitense si caratterizza, in particolare, per la scelta di fare riferimento ad un modello regolatorio in cui il controllo sull'economia dei dati e l'organizzazione dei relativi spazi è affidato ai cd. poteri privati, ossia alle *big tech*. Il modello cinese, invece, si fonda su un controllo più stretto del Governo, non orientato comunque in una prospettiva garantista. Su questi modelli e sul loro confronto col modello eurounitario cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, in *Contr. Impr.*, 2023, 3, p. 765. Indirizzi in parte simili si evincono rispetto alla posizione di USA, UE e Cina con riguardo alla disciplina dell'e-commerce. In tema cfr. in part. F. ANTONELLI, *The international regulatory framework for e-commerce; the approach of the US, China and the EU*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *Major legal trends in the digital economy: the approach of the EU, the US, and China*, Bologna, 2022.

⁸ Cfr. sul punto F. BRAVO, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, in *Contr. Impr.*, 2021, 1, p. 202.

zione e di circolazione⁹: con la Strategia, tuttavia, l'enfasi è posta maggiormente sulla circolazione¹⁰. A questo scopo la Strategia ipotizza il ricorso a «strumenti per la gestione del consenso, app per la gestione delle informazioni personali, comprese soluzioni completamente decentrate basate sulla blockchain, come pure cooperative o *trust* per i dati personali, che agiscono da intermediari neutrali di nuova concezione nell'economia dei dati personali»¹¹.

Tale indirizzo è stato attuato attraverso il *Data governance act*¹² (d'ora in avanti, DGA), il quale disciplina i servizi di intermediazione dei dati¹³, fra cui figurano i servizi di cooperative di dati.

Questi ultimi sono intesi come servizi «offerti da una struttura organizzativa costituita da interessati, imprese individuali o da PMI, che sono membri di tale struttura»¹⁴; tali servizi sono funzionali a diversi obiettivi, fra cui quello di «rafforzare la posizione dei singoli individui, affinché compiano scelte informate prima di acconsentire all'utilizzo dei dati»¹⁵.

Così, la cooperativa di dati si pone come strumento utile a valorizzare la posizione di autodeterminazione informativa¹⁶ del singolo, ma, a ben vedere, permette altresì di favorire nuove forme di circolazione dei dati. In questa prospettiva, uno spazio particolarmente interessante appare quello relativo alla circolazione dei dati funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico. Le cooperative di dati, infatti,

⁹ Rispetto alla portata di tale dialettica nella disciplina eurounitaria in tema di protezione di dati personali sia consentito rinviare a S. FRANCA, *I dati personali nell'amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Napoli, 2023.

¹⁰ È stato rilevato, rispetto agli sviluppi della disciplina eurounitaria concernente i dati, che «[a] fianco a un *Datenschutzrecht* sembra emergere e acquistare giuridica consistenza un *Datenwirtschaftsrecht*» (G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 4, p. 975).

¹¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Una strategia europea per i dati*, cit., p. 12.

¹² Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2022 relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (Regolamento sulla governance dei dati).

¹³ Ai sensi dell'art. 2, par. 1, n. 11, DGA è tale «un servizio che mira a instaurare, attraverso strumenti tecnici, giuridici o di altro tipo, rapporti commerciali ai fini della condivisione dei dati tra un numero indeterminato di interessati e di titolari dei dati, da un lato, e gli utenti dei dati, dall'altro, anche al fine dell'esercizio dei diritti degli interessati in relazione ai dati personali», salvo alcune esclusioni specifiche previste nella stessa disposizione.

¹⁴ Così la prima parte della definizione di servizi di cooperative di dati evincibile dall'art. 2, par. 1, n. 15, DGA. Su tale definizione si tornerà più approfonditamente *infra*.

¹⁵ Così il *considerando* n. 31 DGA.

¹⁶ Sul rilievo dell'autodeterminazione informativa il richiamo non può che andare a Si tratta della lettura che in Italia è stata sostenuta originariamente e con particolare nitore in S. RODOTÀ, *La privacy tra individuo e collettività*, in *Pol. dir.*, 1975, p. 547 (successivamente anche in ID., *Tecnologia dell'informazione e frontiere del sistema socio-politico*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 25 ss.; ID., *Repertorio di fine secolo*, Roma, 1999, p. 205 ss.).

possono fungere da vettore per nuovi utilizzi di dati nell'ambito di *partnership* pubblico-private.

Alla luce di questo contesto, il presente contributo intende approfondire il ruolo delle cooperative di dati nell'ambito di un peculiare modello di collaborazione tra pubblico e privato, quello dell'amministrazione condivisa.

A tale scopo il contributo sarà suddiviso in tre parti.

Nella prima parte si ricostruirà lo statuto giuridico delle cooperative di dati evincibile dal DGA.

Nella seconda parte, alla luce della ricostruzione svolta, si tenterà di verificare in che misura le cooperative di dati possono rivelarsi rilevanti nel rapporto con l'amministrazione pubblica, con particolare riferimento al modello dell'amministrazione condivisa.

Infine, nella terza parte, si evidenzieranno le possibili potenzialità delle cooperative di dati rispetto alle prassi di amministrazione condivisa, evidenziando anche, in sede conclusiva, gli ancora persistenti margini di criticità dati dall'incerto regime giuridico delle *data cooperatives*.

2. Le cooperative di dati: uno strumento collaborativo nell'economia digitale.

La cooperativa di dati è una forma di *business* già presente nella prassi prima dell'emanazione del DGA e attiva nella fornitura di servizi di intermediazione dei dati.

In effetti, se si consulta la letteratura relativa ai servizi di intermediazione dei dati, si può evincere da tempo la presenza di operatori del mercato che offrono simili servizi e, fra di essi, di alcuni soggetti che operano come cooperative¹⁷.

¹⁷ Per approfondimenti anche in chiave empirica sulle cooperative di dati cfr. in part. E. BIETTI, A. ETXBERRIA-M. MANNAN-J. WONG, *Data Cooperatives in Europe: A Legal and Empirical Investigation*, White Paper created as part of The New School's Platform Cooperativism Consortium and Harvard University's Berkman Klein Center for Internet & Society, Research Sprint, December 2021, in https://cyber.harvard.edu/sites/default/files/2022-02/Data_Cooperatives_Europe-group2.pdf; M.M. BÜHLER-I. CALZADA-I. CANE-T. JELINEK-A. KAPOOR-M. MANNAN-S. MEHTA-V. MOOKERJE-K. NÜBEL-A. PENTLAND-T. SCHOLZ-D. SIDDARTH-J. TAIT-B. VAITLA-J. ZHU, *Unlocking the Power of Digital Commons: Data Cooperatives as a Pathway for Data Sovereign, Innovative and Equitable Digital Communities*, in *Digital*, 2023, 3, p. 146 ss.; M.M. BÜHLER-K. NÜBEL-T. JELINEK-D. RIECHERT-T. BAUER-T. SCHMID-M. SCHNEIDER, *Data cooperatives as a Catalyst for Collaboration, Data Sharing and the Digital Transformation of the Construction Sector*, in *Buildings*, 2023, 13, p. 1 ss.; M. DAWANDE-S. MEHTA-L. MU, *Robin Hood to the Rescue: Sustainable Revenue-Allocation Schemes for Data Cooperatives*, in *Production and Operation Management*, 2023, Vol. 32, n. 8, p. 2560 ss.; E. HAFEN, *Personal Data Cooperatives – A New Data Governance Framework for Data Donations and Precision Health*, in J. KRUTZINNA-L. FLORIDI (eds.), *The Ethics of Medical Data Donation*, Cham, 2019, p. 141 ss.; M. MICHELI-E. FARRELL-B. CARBALLA-SMICHOWSKI-M. POSADA-SÁNCHEZ-S. SI-

Gli esempi sono abbastanza numerosi e coinvolgono società cooperative in settori variegati, dalle costruzioni alla telemedicina¹⁸.

Rispetto ai casi ricavabili dalla prassi è possibile, in ogni caso, tracciare una tassonomia al fine di isolare diversi “modelli” di cooperative di dati.

In particolare, tenendo conto di come si struttura la circolazione dei dati, sicché possono aversi casi in cui i dati vengono condivisi nella cooperativa per uso interno da parte della cooperativa (*Member-to-Cooperative*) o dei membri stessi (*Member-to-Member*); possono aversi anche casi in cui i dati vengono trasferiti ad altre cooperative di dati che svolgono simili attività (*Federated*), a soggetti terzi (*Third Party*) o diffusi, rendendoli pubblici alla collettività (*Open Data*)¹⁹.

Ciò che è rilevante, in ogni caso, è che le cooperative si caratterizzano per la capacità di strutturare architetture di trattamento in una visione eminentemente mutualistica²⁰.

Se questo è quanto è evincibile dalla prassi, il DGA fornisce alcune coordinate per inquadrare il fenomeno con la definizione di “servizi di cooperative di dati”, da un lato, e le regole relative all’intermediazione dei dati, dall’altro lato.

Sul primo fronte giova rilevare che la definizione di servizi di cooperative di dati è scomponibile in due parti. La prima parte, richiamata già *supra*, riguarda i profili strutturali e definisce tali servizi come «servizi di intermediazione dei dati offerti da una struttura organizzativa costituita da interessati, imprese individuali o da PMI, che sono membri di tale struttura»²¹. In base a tale definizione (incentrata sul servizio e non sulla cooperativa in sé), una cooperativa di dati si presenta come una struttura organizzativa composta da interessati (cioè soggetti cui sono riferibili dei dati) e da imprese, membri della struttura. Si tratta, dunque, di un’organizzazione privatistica non necessariamente coincidente con la società cooperativa, benché trovi in quest’ultima, molto probabilmente, la sua più coerente estrinsecazione²².

GNORELLI-M. VESPE, *Mapping the landscape of data intermediaries. Emerging models for more inclusive data governance*, Luxembourg, 2023, spec. p. 47 ss.; J. TAIT, *The Case for Data Cooperatives*, Whitepaper Series, Open Data Manchester, 6th September 2021, disponibile al seguente link: <https://thedataconomylab.com/2021/09/06/the-case-for-data-cooperatives/>.

¹⁸ Esempi significativi sono, ad esempio, *GemeinWerk*, nel campo delle costruzioni, *Salus coop* nel campo della telemedicina, *Driver’s Seat* nel campo dei trasporti. Su alcuni di questi esempi si tornerà più approfonditamente *infra*.

¹⁹ Cfr. la classificazione di J. TAIT, *The Case for Data Cooperatives*, cit., ripresa anche in F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., pp. 769-770.

²⁰ Sul rilievo della finalità mutualistica nelle cooperative di dati cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., p. 764 ss. ove si trovano riferimenti interessanti anche al modello del neo-mutualismo; G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, cit., pp. 985-986, il quale enfatizza come la struttura delle *data cooperatives* non garantisce un ricavo in termini meramente economici, ma anche sul piano del controllo sui propri dati.

²¹ Art. 2, par. 1, n. 15, DGA.

²² Come rileva F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., p. 760, la definizione «lascia intuire che la fornitura di “servizi di cooperative di dati” possa essere svolta, eventualmente, anche in forme diverse

Accanto ai profili strutturali, la definizione reca alcuni profili rilevanti sul piano teleologico. Essa stabilisce diversi possibili obiettivi. Le cooperative di dati, infatti, hanno «come obiettivi principali quelli di aiutare i propri membri nell'esercizio dei loro diritti in relazione a determinati dati, anche per quanto riguarda il compiere scelte informate prima di acconsentire al trattamento dei dati, di procedere a uno scambio di opinioni sulle finalità e sulle condizioni del trattamento dei dati che rappresenterebbero al meglio gli interessi dei propri membri in relazione ai loro dati, o di negoziare i termini e le condizioni per il trattamento dei dati per conto dei membri prima di concedere l'autorizzazione al trattamento dei dati non personali o prima che essi diano il loro consenso al trattamento dei dati personali»²³.

Dunque, ciascuna cooperativa di dati deve perseguire almeno uno dei predetti obiettivi principali²⁴ – peraltro, tutti orientati a rafforzare la posizione dell'individuo rispetto alla gestione dei propri dati²⁵ –, ossia agevolare gli interessati nell'esercizio dei propri diritti, di fornire possibilità di scambio di opinioni tra i membri su come gestire i loro dati o di negoziare per conto dei membri le condizioni per il trattamento dei loro dati.

A questa disciplina si aggiunge quella ricavabile dalle regole sull'intermediazione dei dati.

Sul punto rileva in particolare l'art. 12 DGA che pone le condizioni per l'intermediazione dei dati. In base a tale norma, la cooperativa di dati è tenuta a seguire determinate regole rispetto alla gestione dei dati, ivi incluse l'adozione di adeguate misure di sicurezza e la tenuta di un registro in cui annotare i servizi offerti. Particolarmente rilevante è la regola che prevede una separazione strutturale tra l'intermediazione e l'utilizzo dei dati, ossia di neutralità del fornitore di servizi di intermediazione dei dati (*considerando* n. 33 DGA). È previsto, infatti, che quest'ultimo non possa utilizzare i dati che riceve per scopi diversi dalla messa a disposizione di tali dati a soggetti terzi abilitati a trattarli (c.d. utenti dei dati) e possa fornire servizi di intermediazione dei dati solo «attraverso una persona giuridica distinta». Sembrerebbe dunque che sia precluso anche alla cooperativa di dati utilizzare i dati dei propri consociati pur per le proprie finalità mutualistiche. Si tratta di un problema invero facilmente eludibile, dato che potrebbe prospettarsi una colla-

da quella societaria, benché la “società cooperativa” (...) sia il soggetto fisiologicamente chiamato a ricoprire il ruolo di “cooperativa di dati”».

²³ Art. 2, par. 1, n. 15, DGA.

²⁴ Cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., p. 760, che rileva che le finalità possono essere alternative, tenendo conto del tenore letterale della disposizione. Si noti che il riferimento ad una serie di obiettivi qualificati come principali nella definizione di «servizi di cooperative di dati» di cui all'art. 2, par. 1, n. 15, DGA lascia supporre che possano essere perseguiti obiettivi ulteriori (e differenti), purché non in via principale. Tale circostanza potrebbe indurre a ritenere che il principio di neutralità degli intermediari (su cui v. *infra*) abbia una portata più limitata rispetto alle cooperative di dati.

²⁵ D. POLETTI, *Gli intermediari dei dati*, cit., p. 51; L. PETRONE, *Il mercato digitale europeo e le cooperative di dati*, in *Contr. Impr.*, 2023, 3, p. 811.

borazione tra persone giuridiche separate e autonome, nella specie enti che operano come intermediari ed enti che operano come utenti dei dati, così da aggirare il limite posto dalla regola di neutralità, qualora ritenuta applicabile alle cooperative²⁶. In ogni caso, come è stato puntualmente osservato, non pare che tale limitazione sia particolarmente in linea con le finalità mutualistiche, attestate anche dalla prassi, delle società cooperative e, per questo, si è prospettato di superare l'ostacolo sul piano interpretativo, auspicando comunque, *de iure condendo*, un intervento chiarificatore del legislatore nazionale in sede di adattamento interno alla disciplina eurounitaria²⁷.

Pare dunque di poter affermare che la cooperativa di dati fornisce senz'altro un ponte tra chi è titolare dei dati e chi invece è interessato ad utilizzarli, fornendo una "piattaforma" entro cui favorire l'autodeterminazione informativa e, conseguentemente, alimentando la fiducia nell'economia dei dati.

Rispetto al modello del GDPR, quello cooperativo si segnala così per il maggiore accento sulla circolazione dei dati. In questo schema, tuttavia, va anche evidenziato il maggiore realismo nelle dinamiche protettive rispetto al GDPR. Se infatti quest'ultimo fonda principalmente la tutela del singolo su una sua supposta capacità di autodeterminarsi sul piano informativo, le previsioni di intermediari di dati e, in particolare, di cooperative di dati si muove in una prospettiva diametralmente opposta, ma più coerente con la realtà. Posto che l'autodeterminazione informativa è difficilmente raggiungibile dal singolo senza un supporto, il ruolo dell'intermediario è quello di fornire un ausilio al singolo. Nel caso della cooperativa, infine, questo ausilio passa attraverso uno strumento mutualistico che si colloca, dunque, in una dimensione essenzialmente collaborativa.

3. Le cooperative di dati e la pubblica amministrazione. La convergenza tra cooperative e amministrazione condivisa.

Così come ricostruite le cooperative di dati si rivelano uno strumento che conferisce una piattaforma "intermedia" tra i soggetti cui i dati si riferiscono e gli utilizzatori dei dati stessi.

Questa capacità di intermediazione, come anticipato, è proficua in linea generale nel rapporto con gli operatori del mercato, ma può avere un ruolo significativo anche nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.

La pubblica amministrazione, infatti, può trarre dai dati messi a disposizione dai

²⁶ F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., p. 775.

²⁷ *Ibidem*. Con d.lgs. del 7 ottobre 2024, n. 144 è stato adottato un pacchetto di norme di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del DGA. Tuttavia, non è stata colta l'occasione per disciplinare questi aspetti, concentrandosi l'attenzione del legislatore delegato sulla designazione di AgID come autorità competente ai sensi degli articoli 13, 23 e 26 DGA.

cittadini una base conoscitiva²⁸ assai ampia sia per migliorare servizi già erogati sia per implementare nuove tipologie di servizio. È sempre più evidente, d'altronde, come l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa passi attraverso l'acquisizione di nuovi dati o la valorizzazione dei dati a disposizione.

L'acquisizione di dati dei cittadini, tuttavia, non è sempre semplice. Occorre considerare che i cittadini spesso nutrono una certa diffidenza rispetto alla gestione dei dati che li riguardano ad opera di soggetti pubblici.

Si pensi al caso dell'applicazione "Immuni", nell'ambito dell'emergenza pandemica. Si può constatare come tale app non solo sia stata scarsamente utilizzata²⁹, ma abbia suscitato un dibattito piuttosto acceso in ordine alla protezione dei dati personali³⁰, anche se i timori rispetto all'uso dell'app apparivano, almeno ad alcuni studiosi e almeno in parte, infondati³¹.

²⁸ Cfr. B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 3, p. 996; più recentemente, si v. anche M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e Big Data*, Napoli, 2023, p. 92 ss.

²⁹ Le ragioni dello scarso utilizzo vengono individuate, anzitutto, nella scarsa alfabetizzazione digitale della popolazione italiana (in questo senso, cfr. G. DELLA MORTE, *Quanto Immuni? Luci, ombre e penombre dell'app selezionata dal Governo italiano*, in *Dir. umani e dir. internazionale*, 2020, 2, pp. 328-329). Sulla base dei dati sull'utilizzo dei *social network*, tuttavia, sembrerebbe che una fascia consistente della popolazione, per così dire, digitalmente alfabetizzata non abbia comunque optato per utilizzare l'app. In questo senso, cfr. G. RESCE, *Perché immuni non piace*, in *Lavoce.info*, 2020. Si consideri, altresì, che non pare ci siano stati gli stessi scrupoli rispetto al destino dei propri dati rispetto all'app IO, che prevedeva un *cashback* di Stato: l'app è stata scaricata da molti più utenti. Sul punto cfr. S. SCAGLIARINI, *La tutela della privacy e dell'identità digitale nell'evoluzione tecnologica*, in *Consultaonline.it*, 2021, 2, p. 583.

³⁰ Per una preziosa sintesi dei punti nodali del dibattito si v. G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, Napoli, 2023, p. 95 ss., ma si vedano pure M.B. ARMIENTO, *Amministrazione digitale e tutela della salute: il caso Immuni tra fallimenti e nuove prospettive*, in *Munus*, 2021, 1, p. 265 ss.; C. COLAPIETRO-A. IANNUZZI, *App di contact tracing e trattamento dei dati con algoritmi: la falsa alternativa fra tutela del diritto alla salute e protezione dei dati personali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2, p. 772 ss. G. DELLA MORTE, *Quanto Immuni?*, cit., p. 303 ss.; M. PLUTINO, "Immuni". *Un'exposure notification app alla prova del bilanciamento tra tutela dei diritti e degli interessi pubblici*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 2, p. 553 ss.; S. SCAGLIARINI, *La tutela della privacy e dell'identità digitale nell'evoluzione tecnologica*, cit., p. 590 ss.; L. TRUCCO, *App Immuni: una storia stran(ier)a e incompiuta*, in *Giustiziainsieme.it*, 2020; V. ZENO-ZENCOVICH, *I limiti delle discussioni sulle "app" di tracciamento anti-Covid e il futuro della medicina digitale*, in *MediaLaws*, 26 maggio 2020.

³¹ Parte della dottrina ha puntualmente criticato i timori relativi alla *privacy*, specie operando un paragone su trattamenti di tenore analogo ad opera di soggetti privati. In tal senso, cfr. S. SCAGLIARINI, *La tutela della privacy e dell'identità digitale nell'evoluzione tecnologica*, cit., p. 590 ss. che rileva come le garanzie previste per Immuni siano state, oltretutto, il frutto di un bilanciamento eccessivamente favorevole alla *privacy*; V. ZENO-ZENCOVICH, *I limiti delle discussioni sulle "app" di tracciamento anti-Covid*, cit. Per una prospettiva che, rispetto alle app di tracciamento, si mostra favorevole ad un approccio più equilibrato in relazione ai rischi per la *privacy* cfr. E. CARLONI, "Fisime per la privacy"? *Protezione dei dati personali e interesse pubblico nella pandemia*, in *Ridiam.it*, 2020.

La presenza di cooperative di dati, dunque, può essere utile proprio ad evitare che timori infondati possano ostacolare la circolazione dei dati, quando tale circolazione possa beneficiare la pubblica amministrazione, sempreché i dati siano trattati in modo lecito e corretto.

In questa prospettiva, la cooperativa di dati si pone come diaframma tra cittadini e p.a. favorendo una comunicazione di dati maggiormente consapevole per i primi. Si tratta di una circostanza di non poco momento, posto che l'intermediazione può innescare anche un duplice stimolo, per le amministrazioni ad agire correttamente nei trattamenti e per i cittadini a condividere i dati che li riguardano.

Ciò premesso, le potenzialità sinora descritte delle cooperative dei dati sono evidenti, in particolare, nell'ambito di un rapporto essenzialmente bipolare tra cittadino e pubblica amministrazione, fondato sulla separazione e sulla reciproca diffidenza, in luogo di un rapporto multipolare dove cittadini e p.a. partecipano alla gestione di attività di interesse generale³².

Vale la pena però considerare che, nel corso del tempo, il rapporto dei cittadini, singoli e associati, con la p.a. ha assunto anche forme differenti, non solo nella prospettiva dell'amministrazione tradizionale o anche consensuale³³, ma, in particolare, dell'amministrazione condivisa.

Con tale locuzione si allude al modello amministrativo «fondato sulla collaborazione fra amministrazione e cittadini» in grado di «consentire una soluzione dei problemi di interesse generale migliore dei modelli attualmente operanti, basati sulla separazione più o meno netta fra amministrazione e amministrati»³⁴. Si tratta di un modello che si basa sull'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.), il quale, a sua volta, dispone che la Repubblica ha il compito di

³² Sulle criticità del modello bipolare e sulla necessità di considerare una logica multipolare cfr. in part. G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, in *Riv. it. di com. pubbl.*, 2004, 19, p. 23 ss.; M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA-F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo: verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, p. 28 ss.; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 3, p. 601 ss., spec. pp. 649-650 (più recentemente, anche in ID., *Mezzo secolo di trasformazioni nel diritto amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Volume I – Studi introduttivi*, Bologna, 2018, p. 7), ove si rileva che la logica bipolare fa spazio a rapporti multipolari che superano anche la dicotomia oppositiva pubblico-privato.

³³ Per un confronto tra diversi modelli amministrativi, comprensivo anche dell'amministrazione condivisa, si v. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, p. 21 ss.

³⁴ Così in G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 117-118, p. 29, che rappresenta la prima teorizzazione dell'amministrazione condivisa. L'impostazione teorica si ricollega alla tradizione di studi di Feliciano Benvenuti, specie rispetto al concetto di demarchia illustrato in F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994. Sul punto cfr. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., p. 21; S.S. SCOCA, *L'amministrazione condivisa nei servizi sociali: una complessa strada ancora da percorrere*, in *Dir. econ.*, 2021, 3, pp. 83-86.

promuovere e sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini rispetto ad attività di interesse generale³⁵. Da modello inizialmente solo teorico l'amministrazione condivisa è diventata ben presto «una pratica viva delle istituzioni e della società civile»³⁶, facendosi strada «alla stregua dell'ordinamento positivo»³⁷ tanto che persino la Corte costituzionale, nel 2020³⁸, con riguardo all'art. 55 del Codice del Terzo settore ha rilevato che esso instaura «un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato», attraverso strumenti come la co-programmazione e la co-progettazione che «si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico»³⁹.

A ben vedere, vi sono molteplici elementi comuni tra amministrazione condivisa e cooperative dei dati.

In primo luogo, entrambi i modelli ambiscono a superare la dicotomia tra pubblico e privato intesa in senso rigido, recuperando una dimensione essenzialmente comunitaria⁴⁰.

³⁵ Rispetto alla portata di tale principio come fonte di un simile dovere in capo ai soggetti pubblici si vedano, *ex multis*, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, pp. 182; V. CERULLI IRELLI, voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 2004, p. 5; D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 35-36; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004, p. 68; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 1, pp. 29-32. Da notare che il principio di sussidiarietà orizzontale è stato oggetto anche di letture differenti e pertanto censurato in dottrina, come grimaldello per una riduzione della sfera pubblica a favore di logiche di mercato. Per una critica a tali impostazioni si v. in part. L. VIOLINI, *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in EAD. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano, 2004, pp. 16-17.

³⁶ F. CORTESE, *Amministrazione condivisa e biografia giuridica della Nazione*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 15.

³⁷ V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., p. 24. Per un'aggiornata analisi con metodo multidisciplinare dei diversi modelli normativi e operativi si v. i diversi contributi in B.L. BOSCHETTI (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024 e, in particolare, B.L. BOSCHETTI, *Conclusioni*, *ivi*, p. 236 ss. per interessanti considerazioni sulla normatività del modello dell'amministrazione condivisa.

³⁸ Si allude alla sentenza Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, sulla cui portata si v. G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 3, p. 1449 ss.; F. CIARLARIELLO, *Un conflitto di competenza sul terreno della sussidiarietà: quale rapporto tra pubblica amministrazione ed enti del terzo settore?*, in *Diritti regionali*, 2022, 1, p. 262 ss.; E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2020, 5, p. 1184 ss.; nonché i diversi contributi contenuti in S. PELLIZZARI-C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della Corte costituzionale*, Trento, 2020.

³⁹ Così, Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, p.to 2.1.

⁴⁰ Per quanto riguarda l'amministrazione condivisa, la dimensione comunitaria è particolarmente evidente rispetto al modello dell'amministrazione condivisa dei beni comuni, proprio perché caratteri-

In secondo luogo, i due modelli si caratterizzano per essere espressione del “paradigma fiduciario” del diritto⁴¹. Entrambi pongono l’esigenza di favorire un clima di fiducia strumentale a specifiche finalità, nella specie al perseguimento dell’interesse generale (nel caso dell’amministrazione condivisa)⁴² e alla realizzazione dell’economia digitale (nel caso delle cooperative di dati).

In terzo luogo, entrambi i modelli si fondano su strumenti che si ispirano ad una logica eminentemente collaborativa piuttosto che competitiva o, comunque, basata sul capitalismo estrattivo, ponendo sempre al centro la persona e le sue relazioni⁴³.

stica della nozione stessa di bene comune (in tal senso cfr. in part. M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni come via per uscire dalla crisi*, in ID. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, 2016, p. 20 ss.), ma si riscontra altresì rispetto al ruolo degli enti del terzo settore (cfr. in part. A. FICI, *I “presupposti negoziali” dell’“amministrazione condivisa”: profili di diritto privato*, in A. FICI-L. GALLO-F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, p. 55; P. IAMICELI, *La tipizzazione funzionale degli enti del terzo settore*, in S. PELLIZZARI-C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione*, cit., pp. 30-31). Simile logica si riscontra anche nelle scelte del regolatore europeo che con il DGA e, in particolare, con le cooperative di dati mostra di dare particolare risalto ad una dimensione collettiva, collocabile oltre la dicotomia pubblico- privato. In tal senso cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., p. 762 che enfatizza, in particolare, il carattere collettivo della *governance* della cooperativa di dati; G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, cit., p. 981 ss. che rinviene un rafforzamento della dimensione collettiva nella disciplina degli intermediari dei dati.

⁴¹ Il riferimento va senz’altro a T. GRECO, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, 2021. Per una valorizzazione della lettura di Greco rispetto al paradigma dell’amministrazione condivisa cfr. M. SCLAVI, *Amministrazione condivisa come innesco al necessario cambiamento paradigmatico della democrazia*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, cit., p. 157 ss.

⁴² Il concetto di fiducia torna in più luoghi di disciplina dell’amministrazione condivisa. Si consideri, ad esempio, che il prototipo dei regolamenti comunali sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani elaborato di Labsus contiene all’art. 3 un elenco di principi, fra cui figura quello di “fiducia reciproca”. Ancora, si tenga conto che nelle linee guida del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del decreto legislativo n. 117/2017 (d.m. 30 marzo 2021, n. 72) si afferma che «La co-programmazione dovrebbe generare un arricchimento della lettura dei bisogni, anche in modo integrato, rispetto ai tradizionali ambiti di competenza amministrativa degli enti, agevolando – in fase attuativa – la continuità del rapporto di collaborazione sussidiaria, come tale produttiva di integrazione di attività, risorse, anche immateriali, qualificazione della spesa e, da ultimo, costruzione di politiche pubbliche condivise e potenzialmente effettive, oltre alla produzione di clima di fiducia reciproco».

Allo stesso modo, la generazione di un clima di fiducia è più volte ribadita nel DGA (cfr. *considerando* nn. 5, 23, 24, 32 DGA), ma era già chiaramente stabilito come obiettivo del GDPR (*considerando* n. 7 GDPR).

⁴³ Su questo profilo, con riguardo all’amministrazione condivisa, cfr. in part. M. BOMBARDELLI, *L’organizzazione dell’amministrazione condivisa*, cit., p. 141 ss. e F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell’amministrazione condivisa*, spec. p. 75 ss., entrambi in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, cit.; S. PELLIZZARI, *Coprogettazione tra PA ed ETS nel diritto amministrativo*, in S. PELLIZZARI-C. BORZAGA (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione*, cit., p.

4. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa.

Posta questa comunanza tra i due modelli occorre interrogarsi su come le cooperative di dati possano rivelarsi uno strumento utile per rafforzare le attuali prassi di amministrazione condivisa o per avviarne di nuove.

Tale punto richiede, tuttavia, di considerare partitamente i due filoni in cui si articolano le pratiche di amministrazione condivisa⁴⁴.

All'amministrazione condivisa, infatti, possono essere ricondotte sia l'esperienza dei regolamenti comunali per la gestione condivisa dei beni comuni sia le forme di collaborazione tra pubblica amministrazione e terzo settore.

In entrambi i casi, come si vedrà, le cooperative di dati possono rappresentare uno strumento efficace per affrontare le sfide che la transizione digitale pone al modello dell'amministrazione condivisa.

4.1. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa dei beni comuni.

Con riguardo alla gestione condivisa dei beni comuni è opportuno fornire alcune coordinate di fondo⁴⁵. Tale modello si sviluppa attraverso prassi regolate da re-

41 ss., mentre, con riferimento alle cooperative di dati, si v. G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, cit., p. 995. Si consideri, inoltre, S. VILJOEN, *A Relational Theory of Data Governance*, in *Yale Law Journal*, 2021, Vol. 131, n. 2, pp. 573, spec. 607 ss. rispetto al rilievo delle dinamiche relazionali orizzontali che dovrebbero ispirare la *data governance*.

⁴⁴ Per l'individuazione di due gruppi di prassi di amministrazione condivisa si v. V. CERULLI IRELLI, *L'amministrazione condivisa nel sistema del diritto amministrativo*, cit., p. 26 ss.

⁴⁵ In generale, su tale modello cfr. G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, 2020; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Gior. dir. amm.*, 2018, 5, p. 559 ss.; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, in F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, ivi, p. 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, ivi, p. 89 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. Fed.*, 2017, 3, pp. 640-641; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Ist. Fed.*, 2019, 4, p. 964 ss.; ID., *Dai beni comuni al benessere comunitario. Evidenze, incertezze e limiti di un concetto sotto osservazione*, in ID. (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare*, Milano, 2024, p. 21 ss.; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 2018, 3, p. 13 ss.; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017, p. 41 ss.; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, cit., p. 85 ss.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. Fed.*, 2019, 4, p. 971 ss.; C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S. RUSCI, *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2018, p. 309 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione* Napoli, 2018, p. 138 ss.; P. MICHIARA, *Tipicità e autonomia nella regolamentazione della cittadinanza attiva*, in P. CHI-

golamenti comunali e patti di collaborazione. I regolamenti forniscono la cornice entro cui possono collocarsi attività di cura dell'interesse generale. Sulla base dei regolamenti, adottati da Comuni, l'amministrazione comunale e i cittadini sono abilitati a sottoscrivere patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni. È bene precisare, tuttavia, che i beni comuni urbani oggetto di cura secondo i vari regolamenti possono essere materiali, immateriali e digitali.

La prassi mostra esperienze molto eterogenee di amministrazione dei beni comuni così intesi: si va dal recupero di immobili in disuso alla gestione del verde pubblico, fino anche alla gestione di attività involgenti il riciclo⁴⁶.

È piuttosto evidente che simili attività non hanno ad oggetto, in genere, l'uso di dati. Sovente, inoltre, queste pratiche non si sviluppano entro ecosistemi digitali.

Tuttavia, i dati e il modello della cooperativa di dati diventano rilevanti qualora si ipotizzino delle piattaforme che siano in grado di offrire servizi alla collettività locale. Tali piattaforme possono infatti assurgere a beni comuni digitali (o *digital commons*)⁴⁷ passibili, dunque, per quanto qui interessa, di essere amministrati in modo condiviso. Non si tratta di casi solo ipotetici, ma, a ben vedere, di esperienze in atto nell'ambito di altri ordinamenti.

Si fa riferimento a piattaforme che offrono servizi a privati e che non hanno sempre un legame diretto con l'interesse generale: si pensi alle piattaforme locali dedicate ai trasporti⁴⁸, alla condivisione di dati relativi a impianti agricoli⁴⁹ o alla gestione di dati sanitari⁵⁰.

RULLI-C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per la rigenerazione urbana l'innovazione sociale l'economia collaborativa e i beni comuni*, Napoli, 2018, p. 135 ss.

Se si vuole, si v. pure S. FRANCA, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa. Spunti ricostruttivi*, in *Munus*, 2018, 1, p. 54 ss.

⁴⁶ Per una panoramica in tal senso è sufficiente consultare la pagina web di Labsus nella sezione dedicata ai patti di collaborazione: <https://www.labsus.org/category/beni-comuni-e-amministrazione-condivisa/patti-collaborazione/>.

⁴⁷ Su tale categoria di *commons* cfr. M.M. BÜHLER-I. CALZADA-I. CANE-T. JELINEK-A. KAPOOR-M. MANNAN-S. MEHTA-V. MOOKERJE-K. NÜBEL-A. PENTLAND-T. SCHOLZ-D. SIDDARTH-J. TAIT-B. VAITLA-J. ZHU, *Unlocking the Power of Digital Commons*, cit., spec. p. 151; A. PRADI, *I beni comuni digitali nell'era della proprietà intellettuale*, in A. PRADI-A. ROSSATO (a cura di), *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino*, Napoli, 2014, p. 18 ss. Rileva puntualmente G. PETTINARI, *Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: un inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività*, in D. DONATI (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi*, cit., p. 107 che «lo sviluppo tecnologico cambia le condizioni di contesto, quindi, anche le caratteristiche dei beni, dove gli strumenti digitali ampliano le opportunità democratiche». Rispetto alla configurabilità dei dati, personali e non, come beni comuni cfr. da ultimo E. CREMONA, *Quando i dati diventano beni comuni: modelli di data sharing e prospettive di riuso*, in *Riv. it. inf. e dir.*, 2023, 2, p. 124 ss.

⁴⁸ Il caso più noto è quello di *Driver's seat*. Si tratta di una cooperativa di dati americana che gestisce servizi di *ride-sharing* e *delivering*. I membri della cooperativa tramite un'app possono verificare i dati che li riguardano e che sono oggetto di trattamento, disponendo altresì se e come condividerli. Per maggiori informazioni su questo caso cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., pp. 771-772; E. BIETTI-A. ETXBERRIA-M. MANNAN-J. WONG, *Data Cooperatives in Europe*, cit., p. 8, p. 18.

⁴⁹ Rileva il caso di eKutir, un'impresa sociale sita in India che utilizza tecnologie digitali a favore

Queste piattaforme, solitamente, “amministrano” dati per le proprie finalità, ossia, rispettivamente, per gestire per servizi di *ride-sharing* e *delivering* in modo da rendere più efficiente il servizio, per favorire la condivisione di informazioni tra agricoltori e per organizzare i dati sanitari dei cittadini per la fruizione di specifici servizi.

Tuttavia, questi dati possono avere un’utilità ulteriore nel momento in cui vengono messi a disposizione della pubblica amministrazione che può utilizzarli per organizzare i propri servizi. Si pensi all’utilità che i dati relativi al trasporto possono avere per la gestione del traffico in un contesto locale.

Le cooperative di dati, in questo quadro, possono fungere da canale di comunicazione tra gli utenti delle piattaforme e la pubblica amministrazione, verificando che quest’ultima adotti condizioni di trattamento eque, in ciò restando in una dinamica di rapporto bipolare tra cooperative e amministrazione. Tuttavia, se si inserisce l’infrastruttura della cooperativa dei dati all’interno di una prassi di amministrazione condivisa, si può immaginare che i cittadini attivi possano non solo ottenere utilità diretta dalla monetizzazione della comunicazione dei dati o indiretta dal miglioramento del servizio, ma sfruttare le risorse maturate sul piano informativo per strutturare patti di collaborazione con l’amministrazione pubblica in modo da far fronte a bisogni e istanze locali secondo il modello della *smart city 2.0*⁵¹, operando così una gestione molto più democratica dei dati di quanto non avvenga tramite piattaforme fornite da terzi senza alcun legame con la comunità di riferimento. Per rimanere all’esempio dei trasporti si pensi a come la condivisione di dati con l’amministrazione possa essere coordinata con azioni in cui i cit-

di piccoli agricoltori in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Rispetto a questa esperienza si v. in particolare M.M. BÜHLER-I. CALZADA-I. CANE-T. JELINEK-A. KAPOOR-M. MANNAN-S. MEHTA-V. MOOKERJE-K. NÜBEL-A. PENTLAND-T. SCHOLZ-D. SIDDARTH-J. TAIT-B. VAITLA-J. ZHU, *Unlocking the Power of Digital Commons*, cit. p. 146 ss.; J. SRIVARDHINI-K.A. PINSONNEAULT-L. DUBÉ, *The Evolution of an ICT Platform-Enabled Ecosystem for Poverty Alleviation: The Case of eKutir*, in *MIS Quarterly* 40, 2, 2016, p. 431 ss.

⁵⁰ Si può considerare il caso di *Pc polypoly coop SCE mbH*, una cooperativa di dati di Berlino che dispone di una struttura decentrata per consentire la conservazione, la gestione e l’uso di dati sanitari di cittadini. Allo stesso modo si può considerare *Salus Coop* una cooperativa di dati spagnola che mira a favorire la cessione di dati a ricerche *non-profit* sulla salute. Su questi e altri casi si v., spec. R. LAUER-S. MERKEL-J. BOSOMPEM-H. LANGER-P. NAEVE-B. HERTEN-A. BURMANN-H.C. VOLLMAR-I. OTTE, *(Data-) Cooperatives in health and social care: a scoping review*, in *Journal of Public Health*, 2024; E. BIETTI-A. ETXBERRIA-M. MANNAN-J. WONG, *Data Cooperatives in Europe*, cit., p. 8 ss.

⁵¹ Con tale espressione si allude ad un paradigma di *smart city* più avanzato in quanto fondato sulla necessità di far fronte a istanze sociali tramite un approccio decentro e incentrato sulla comunità di riferimento. Tale modello può portare numerosi benefici, identificando soluzioni innovative che sarebbero altrimenti difficilmente immaginabili, facendo fronte ai bisogni sociali della collettività locale. In tema cfr. F. CREUTZIG, *From smart city to digital urban commons: Institutional considerations for governing shared mobility data*, in *Environ. Res.: Infrastruct. Sustain.*, 2021, 1, spec. p. 3; G. TRENCHER, *Towards the smart city 2.0: Empirical evidence of using smartness as a tool for tackling social challenges*, in *Technological Forecasting & Social Change*, 2019, 142, spec. p. 119.

tadini si attivano per iniziative di mobilità sostenibile⁵².

È evidente, peraltro, che il ricorso alla cooperativa di dati, nella misura in cui consente di accrescere la consapevolezza degli utenti, così anche da scongiurare derive negative nell'ambito delle *smart cities*, specie qualora si utilizzi l'intelligenza artificiale, in particolare rispetto all'avvio più o meno cosciente di prassi di *social scoring*⁵³.

Il successo di queste piattaforme e la loro gestione controllata ad opera delle cooperative può consentire di aumentare il bacino di utenza, generando non solo un incremento del patrimonio informativo della cooperativa, ma anche il diffondersi di *best practices* di amministrazione condivisa, capace di riverberarsi in un miglioramento dei servizi offerti dalla p.a.⁵⁴.

4.2. Le cooperative di dati nell'amministrazione condivisa tra p.a. e terzo settore.

Il secondo filone relativo all'amministrazione condivisa è quello che si ricollega al fenomeno della collaborazione tra pubblica amministrazione e terzo settore. Questa collaborazione ha radici ben profonde nel nostro ordinamento e ha ricevuto nel tempo riconoscimenti nell'ambito di una legislazione frammentaria⁵⁵ sino all'emanazione

⁵² Peraltro, un esempio di mobilitazione per questo scopo si ha già con il Patto di collaborazione #Cambiamolastrada sottoscritto dal Comune di Trento con le associazioni FIAB e Acropoli (maggiori informazioni in tema sono disponibili al seguente link: <https://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni/Patto-di-collaborazione-Cambiamolastrada>).

⁵³ Si allude alla prassi che, tramite l'utilizzo dell'intelligenza artificiale, consente di generare valutazioni classificatorie dei cittadini sulla base di dati raccolti. Si tratta di un fenomeno che ha anche sollecitato la preoccupazione del Garante italiano per la protezione dei dati personali (cfr. il comunicato stampa GARANTE PRIVACY, "*Cittadinanza a punti*": Garante privacy ha avviato tre istruttorie. Preoccupanti i meccanismi di scoring che premiano i cittadini "virtuosi", 8 giugno 2022). In tema si v., ad esempio, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Torino, 2024, p. 130 ss.; G. SCIASCIA, *Reputazione e potere: il social scoring tra distopia e realtà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 3, p. 317 ss.; A. VIGORITO, *Sul crinale tra data altruism e social scoring: esperienze applicative della sequenza dati-algoritmi nel nuovo contesto regolatorio europeo*, in *MediaLaws*, 2023, 1, p. 104 ss.

⁵⁴ Il miglioramento, peraltro, può passare anche attraverso l'elaborazione di atti di *soft law* di autodisciplina in cui si individuano regole per offrire maggiori garanzie nel trattamento dei dati personali. Si tratta, d'altronde, di forme di regolazione *soft* che sono diffuse in diverse realtà locali, ad esempio, in Francia con le *chartes éthiques des données*. Su tali esperienze e sul loro rilievo cfr. U. VERDI, *L'éthique des données dans les chartes éthiques des collectivités territoriales*, in *Communication & Organisation*, 2023, 64, p. 51 ss.

⁵⁵ Un primo momento in cui si è superata la frammentarietà della legislazione sui servizi sociali in favore di un sistema integrato è l'emanazione della l. quadro 8 novembre 2000, n. 328. Sulla portata di questa svolta si v. *ex multis* E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE, (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*. – Vol. I, Milano, 2003, p. 891 ss.; S.A. FREGO

zione del codice del terzo settore dove, peraltro, hanno trovato spazio strumenti innovativi come la co-progettazione e la co-programmazione⁵⁶: si tratta di strumenti che permettono agli enti del terzo settore assieme alle pubbliche amministrazioni di definire specifici interventi o anche intere politiche nel campo socio-assistenziale.

Anche in quest'ambito, invero, si possono individuare le potenzialità delle cooperative di dati.

Al terzo settore, infatti, è riconosciuto un ruolo peculiare in base al relativo codice, tanto da permettergli di co-programmare e co-progettare interventi sul piano sociale, in virtù della propria *expertise*. L'esperienza mostra, tuttavia, che la capacità del terzo settore di porsi come interlocutore della pubblica amministrazione, specie rispetto all'attivazione di co-programmazioni, si basa sulla disponibilità di informazioni⁵⁷.

Proprio con riguardo alle co-programmazioni, infatti, è importante disporre del *set* informativo che consente di leggere i bisogni della collettività locale. Ovviamente, la disponibilità di dati diviene rilevante anche per la co-progettazione. Benché quest'ultima riguardi solo singoli interventi, a fronte della scarsità delle risorse di cui dispone l'amministrazione è importante che esse siano investite in interventi per cui sussista un effettivo bisogno. Dopotutto, il fatto che l'ente del terzo settore disponga di un quadro informativo sui bisogni più completo, in quanto ente più vicino ai problemi sociali, è ciò che lo legittima maggiormente alla co-progettazione⁵⁸.

Le cooperative di dati potrebbero così fornire supporto agli enti del terzo settore rispetto alla raccolta e alla gestione di dati sui bisogni.

In tal modo, i dati raccolti possono poi essere utilizzati nell'ambito di co-progettazioni e co-programmazioni con la pubblica amministrazione.

LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004, p. 85 ss.; A. GUALDANI, *Diritto dei servizi sociali*, Torino, 2018, p. 65 ss.

⁵⁶ Su tali istituti cfr. in part. E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 185 ss.; L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, Torino, 2022, p. 89 ss.; S. PELLIZZARI, *La coprogettazione come forma di collaborazione tra PA e enti del terzo settore*, in *Munus*, 2019, 2, p. 545 ss.

⁵⁷ Rispetto alle co-programmazioni più strutturate è stato rilevato come esse implicino «la conoscenza dei dati e delle buone prassi nazionali e internazionali, la capacità di tracciare, a partire da un adeguato supporto scientifico, gli scenari evolutivi e dunque di immaginare un nuovo assetto del sistema di risposte ai bisogni» (G. MAROCCHI, *Perché la coprogrammazione arranca?*, in *Welforum.it*, 29 febbraio 2024). È evidente che molti dati hanno anche carattere personale e seguono, pertanto, il regime multilivello dettato da GDPR e Codice privacy; in tema cfr. F. MIDIRI, *Protezione dei dati personali e servizi sociali*, in E. CODINI-A. FOSSATI-S.A. FREGO LUPPI (a cura di), *Manuale di diritto dei servizi sociali*, Torino, 2019, p. 402 ss.

⁵⁸ Sull'importanza per la co-progettazione del ruolo del terzo settore in quanto soggetto più vicino ai bisogni sociali cfr. L. FAZZI, *Sussidiarietà e coprogettazione: un legame implicito o ancora da costruire?*, in *Impresa Sociale*, 2022, 4, p. 69 ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, cit., p. 196 ss., che valorizza la funzione informativa del terzo settore; L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit., p. 26.

Il vantaggio del modello cooperativo, peraltro, sarebbe quello di non considerare i destinatari degli interventi sociali come soggetti passivi, ma come membri della cooperativa di dati, con il riconoscimento e la valorizzazione della loro esigenza di autodeterminazione. In questo modo, potrebbe profilarsi una nuova stagione di collaborazione tra terzo settore e pubbliche amministrazioni nel solco di una maggiore partecipazione anche dei destinatari degli interventi socio-assistenziali. Questi ultimi, grazie all'intermediazione delle cooperative sociali, sarebbero così in grado di "capitalizzare" i propri dati, incidendo sugli interventi e sulle politiche in ambito sociale.

In questo quadro, inoltre, gli enti del terzo settore attraverso la fornitura di servizi di cooperative di dati potrebbero farsi latori delle istanze di innovazione dei servizi sociali offrendo piattaforme decentrate e di rilevanza locale per l'amministrazione dei dati relativi a tali servizi⁵⁹, con ciò rafforzando il loro ruolo di interlocutori della p.a. e, in prospettiva, generando un effetto *spillover* rispetto alla diffusione di co-programmazioni e co-progettazioni.

5. Conclusioni.

Come si è cercato di dimostrare, la cooperativa di dati rappresenta uno strumento innovativo che ha numerose potenzialità dal punto di vista dell'amministrazione condivisa.

Già nella prospettiva del rapporto più tradizionale tra amministrazione e amministratori la cooperativa di dati si caratterizza per la capacità di innescare la diffusione di nuovi flussi informativi tra cittadini e soggetti pubblici, in modo funzionale alla gestione delle attività di pubblico interesse e senza passare per l'intermediazione di poteri privati digitali.

Tuttavia, il nuovo istituto pare avere una funzione ancor più rilevante, come fattore di promozione dell'autonoma iniziativa dei cittadini a fronte delle nuove sfide della transizione digitale. La cooperativa di dati, infatti, può rappresentare l'infrastruttura per la gestione dei *digital commons*, in modo da garantire alle collettività locali di mantenere il controllo su piattaforme che producono utilità a livello locale, pure rispetto al perseguimento dell'interesse generale. Anche nell'ambito del rapporto tra amministrazione e terzo settore la cooperativa di dati può rivelarsi particolarmente funzionale a gestire in modo più efficiente il patrimonio informativo degli

⁵⁹ Recentemente, sulla rilevanza e sui vantaggi del modello della cooperativa di dati nell'ambito del *nonprofit* cfr. A. FINK, *The Potential of Data Cooperatives in the Nonprofit and Social Service Sectors*, in *Platform Cooperativism Consortium. Blog*, 30 maggio 2024. Sul rilievo della collaborazione tra attori pubblici e privati come elemento che fa emergere la dimensione ecosistemica della transizione digitale si v. B.L. BOSCHETTI, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, p. 20 ss.

enti del terzo settore e anche per attivare una nuova stagione collaborativa, che rende più partecipi i soggetti a favore dei quali è svolta l'attività di cura.

Ciò fa emergere, peraltro, la capacità della cooperativa di dati di farsi veicolo delle istanze di solidarietà proprie del tessuto costituzionale italiano⁶⁰ e, peraltro, inverte dal DGA anche con riguardo al cd. altruismo dei dati⁶¹. Anzi, pare proprio che l'importazione della cooperativa di dati nelle prassi dell'amministrazione condivisa possa saldarsi anche a forme di *data altruism*, posto che altruismo dei dati e amministrazione condivisa sono accomunati dal rifuggire una logica meramente sinallagmatica, per favorire iniziative nell'interesse generale⁶².

C'è un dato ulteriore da mettere in evidenza e che pare particolarmente importante. Tipicamente, anche se non esclusivamente, il paradigma dell'amministrazione condivisa è stato impiegato per curare nell'interesse generale beni pubblici o privati in stato di abbandono o per cui non si avevano risorse. Le cooperative di dati si mostrano, invece, come strumento utile a raggiungere un obiettivo ancora più ambizioso, ossia quello di portare nell'ambito dell'interesse generale risorse che, tipicamente, sono sfruttate da poteri privati digitali, ma non per finalità di interesse generale, se non indirettamente e comunque in via non principale.

A fronte di questo quadro dai tratti essenzialmente ottimistici, sussistono, nondimeno, una serie di criticità che vanno necessariamente considerate. Se ne individuano almeno tre in questa sede.

In primo luogo, un problema significativo in parte già sollevato *supra* concerne l'incerto regime delle cooperative di dati. Il DGA, infatti, si occupa unicamente di alcune definizioni di massima con riguardo alle cooperative di dati, ma sembrerebbe appiattire queste ultime sul regime generale dei servizi di intermediazione dei dati. In questo modo, l'applicazione del principio di neutralità comporterebbe, come già specificato, un sostanziale depotenziamento rispetto alla cooperativa di dati che non pare ammissibile.

⁶⁰ In tema cfr. in part. A. PIOGGIA, *La cura nella Costituzione. Prospettive per un'amministrazione della cura*, in G. ARENA-M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., p. 52 ss.

⁶¹ Sul punto cfr. in part. F. BRAVO, *Il principio di solidarietà tra data protection e data governance*, in *Dir. inf.*, 2023, 3, spec. p. 494 ss. Cfr. anche A. ALEMANNI, *Data for Good. Unlocking Privately – Held Data to the Benefit of the Many*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2018, 2, spec. p. 190, ove evidenzia il rilievo del *data sharing* rispetto al miglioramento del *welfare*.

⁶² Rispetto all'assenza di una logica sinallagmatica nelle prassi di amministrazione condivisa si veda quanto già rilevato *supra* (§ 3). Con riguardo alla logica non sinallagmatica del *data altruism* è sufficiente considerare la definizione ricavabile dall'art. 2, par. 1, n. 16 del DGA ove esso è definito come «la condivisione volontaria di dati sulla base del consenso accordato dagli interessati al trattamento dei dati personali che li riguardano, o sulle autorizzazioni di altri titolari dei dati volte a consentire l'uso dei loro dati non personali, senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati, per obiettivi di interesse generale, stabiliti nel diritto nazionale, ove applicabile, quali l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, l'agevolazione dell'elaborazione, della produzione e della divulgazione di statistiche ufficiali, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, l'elaborazione delle politiche pubbliche o la ricerca scientifica nell'interesse generale».

In secondo luogo, un problema che si profila concerne il coordinamento della disciplina del DGA con quella del GDPR. In effetti, i Garanti europei hanno sollevato dubbi rispetto all'approccio del DGA, anche con riguardo alle cooperative di dati, specie con riferimento alla negoziabilità di certe scelte relative a dati personali⁶³. Anche al di là di questo, il DGA non determina il sorgere di basi giuridiche⁶⁴, il che rende necessario considerare che ogni flusso di dati personali tramite servizi di cooperative dovrebbe avere una propria base giuridica⁶⁵.

Infine, un fattore da considerare, e collegato a quello appena esaminato, concerne il problema della sicurezza dei dati. Si tratta di un tema che, se non affrontato opportunamente, pare suscettibile di minare la svolta legata alle cooperative di dati. Se infatti queste cooperative non sono dotate delle necessarie infrastrutture di sicurezza, il rischio è che il modello della cooperativa di dati diventi progressivamente recessivo. Non è un caso che il DGA richieda che i servizi di intermediazione siano offerti assicurando un livello adeguato di sicurezza (art. 12, par. 1, lett. l), DGA). Se però si pensa ai costi per un fornitore rispetto alla garanzia di un livello di sicurezza adeguato, si intuisce che tale aspetto può rivelarsi problematico per soggetti come le cooperative, ossia organizzazioni che tendono a collegarsi a specifiche comunità e, conseguentemente, ad avere una dimensione tutto sommato ridotta.

In conclusione, il modello delle cooperative di dati rappresenta un ulteriore tassello della via europea all'economia digitale che porta con sé molte potenzialità. Sarà fondamentale, pertanto, far fronte alle diverse sfide che tale innovativo modello pone agli interpreti.

⁶³ Cfr. EDPB-EDPS, *Parere congiunto 03/2021 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati* (Atto sulla governance dei dati), vers. 1.1, 9 giugno 2021, p. 8, p. 35.

⁶⁴ Cfr. in part. G. RESTA, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, cit., p. 990, il quale ritiene che questa scelta – unita alla prevalenza in caso di contrasto del GDPR sul DGA – depotenzi fortemente le potenzialità di quest'ultimo.

⁶⁵ Con particolare riguardo al caso del consenso e alle criticità che tale base giuridica può comportare a fronte anche della *governance* collettiva della cooperativa cfr. F. BRAVO, *Le cooperative di dati*, cit., spec. p. 789 ss.