

Data Governance Act: le regole per il mercato interno dei dati

Il Data Governance Act (Regolamento UE 2022/868) è **uno dei pilastri della strategia europea** per i dati, prosegue - con un deciso cambio di passo - il cammino avviato dalla Direttiva Open Data (Direttiva UE 2019/1024)¹ e si colloca nel solco delle azioni intraprese dall'Unione con l'obiettivo di creare un **mercato interno dei dati**.

Nel presupposto che i dati siano una miniera preziosa per lo sviluppo economico e che dagli stessi dati si possa continuare ad estrarre ancora più valore, a beneficio dei cittadini europei, senza che questi si “esauriscano”, il DGA persegue una **doppia ambizione**. Da un lato, facilitare ed accelerare la circolazione dei dati attraverso meccanismi uniformi e, dall'altro, assicurare che l'uso e il riuso di dati avvenga in ambienti sicuri e protetti, nel rispetto dei diritti della persona e della normativa a tutela dei dati stessi.

La tecnica giuridica utilizzata è quella dell'armonizzazione, nell'assunto che regole uniformi contribuiscono ad accrescere la fiducia nel mercato interno dei dati e a salvaguardare il confronto concorrenziale tra i diversi attori, che possono confrontarsi a parità di armi a livello UE.

In concreto, il DGA, facendo leva sul Regolamento UE 2016/679 (GDPR), che ha posto le basi per lo sviluppo dell'economia dei dati (conciliando le esigenze di protezione dei dati personali con la loro circolazione), mira a innervare il sistema con una serie di regole volte a **incentivare la condivisione di dati personali e non**, senza pregiudicare le esigenze di tutela che le varie tipologie di dati richiedono.

A tal fine, il Data Governance Act si sviluppa lungo quattro direttrici:

1. il riutilizzo di determinati dati detenuti da soggetti pubblici (Capo II),
2. l'attività di intermediazione dei dati (Capo III),
3. la messa a disposizione dei dati per fini altruistici (Capo IV),
4. l'istituzione di un nuovo sistema di governance dei dati e di sanzioni (Capo V e Capo VI).

Il riutilizzo di determinati dati

Il Capo II contiene una serie di norme che, innestandosi sulla Direttiva Open Data, disciplinano il riutilizzo di determinati dati in possesso di pubbliche amministrazioni ed enti pubblici.

¹ La direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo n. 200 del 2021.

Il DGA non introduce un obbligo generalizzato di riutilizzo dei dati. Ogni soggetto pubblico è libero di decidere se consentire o negare l'accesso per il riutilizzo. Nel caso di valutazione positiva, l'accesso deve avvenire nel rispetto di specifiche condizioni (articolo 5).

Ad esempio, se si tratta di dati personali, questi devono essere resi in forma anonima; se invece l'accesso ha ad oggetto informazioni commerciali riservate (compresi i segreti commerciali o i contenuti protetti da diritti di proprietà intellettuale), queste devono essere modificate, aggregate o trattate per salvaguardarne la confidenzialità.

I servizi di intermediazione dei dati

Nel Capo III viene delineato un nuovo modello di impiego dei dati che separa la fase di fornitura dalla fase di utilizzo, interponendo tra le due il servizio di intermediazione.

Il servizio di intermediazione dei dati è definito dall'articolo 2, n. 11 come “un servizio che mira a instaurare, attraverso strumenti tecnici, giuridici o di altro tipo, rapporti commerciali a fini di condivisione dei dati tra un numero indeterminato di interessati e di titolari di 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”.

Gli interessati sono, secondo la definizione contenuta nel GDPR, le persone fisiche alle quali i dati si riferiscono (articolo 2, n. 7).

Il titolare dei dati (il cd. *data holder*) è definito come la persona giuridica, comprese le pubbliche amministrazioni, o la persona fisica (che non è l'interessato) che ha il diritto di concedere l'accesso a determinati dati o di condividerli (articolo 2, n. 8).

Gli utenti di dati (i cd. *data users*) sono invece i soggetti (persone fisiche o giuridiche) che hanno l'accesso legittimo a determinati dati e che hanno diritto, ai sensi del GDPR, di utilizzarli per fini commerciali o non commerciali (articolo 2, n. 9).

Sulla base di tali definizioni, l'articolo 10 specifica tre tipologie di servizi di intermediazione.

La prima tipologia di servizio di intermediazione è volta a **mettere in contatto titolari e utenti dei dati**, al fine di instaurare rapporti commerciali aventi ad oggetto lo scambio dei dati. L'azione dell'intermediario è facilitata grazie la creazione di piattaforme o banche dati che consentono anche l'utilizzo congiunto dei dati, oppure attraverso l'istituzione di una infrastruttura specifica per l'interconnessione di titolari dei dati con gli utenti dei dati. L'utilizzo di questi sistemi è auspicato dal DGA in quanto funzionale ad un risparmio dei costi di transazione.

Un'altra tipologia di servizio di intermediazione prevista dall'articolo 10 è invece volta a **mettere in contatto gli interessati** a rendere accessibili i propri dati (personali e non) **con potenziali utenti di dati**, agevolando l'esercizio dei diritti riconosciuti dal GDPR. In questo caso, l'attività dell'intermediario è volta a rafforzare la posizione dell'interessato, assicurandogli un maggior controllo dei dati che lo riguardano. L'intermediario, infatti è nella posizione di assistere l'interessato nell'esercizio dei diritti a norma del GDPR, quali, ad esempio, la concessione o la revoca del consenso al trattamento dei dati, la rettifica dei dati personali inesatti, la cancellazione, il diritto all'oblio o alla portabilità. Dall'altro lato, l'intermediario è gravato dall'onere di assicurare che l'utente tratti i dati dell'interessato con la dovuta diligenza, per esempio che non li utilizzi per scopi diversi o illeciti.

Al fine di ottimizzare la protezione dei dati, viene auspicato che l'intermediario crei uno spazio dove possa essere svolto il trattamento, in modo da evitare che i dati personali siano trasmessi a terzi. Tali spazi di dati personali potrebbero contenere il nome, l'indirizzo, la data di nascita dell'interessato, nonché dati generati dall'utilizzo di un servizio on line o da un oggetto connesso all'internet of things. Potrebbero essere utilizzati anche per conservare informazioni verificate sull'identità dell'interessato, quali numeri di passaporto o conti bancari (considerando 30).

Un'ulteriore tipologia di servizio di intermediazione comprende, infine, i **servizi di cooperative di dati**. Le cooperative di dati hanno l'obiettivo di rendere informato l'interessato (o qualsiasi membro del gruppo) riguardo i suoi diritti in relazione a determinati dati, in particolare per quanto riguarda i dati personali o altri dati che godono di una specifica tutela. Anche in questo caso il servizio di intermediazione ha l'obiettivo di assistere l'interessato nell'effettuare una scelta consapevole sull'utilizzo dei propri dati. L'intermediario potrebbe essere utile anche per trovare soluzioni comuni sulle modalità di utilizzo, laddove vi siano posizioni contrastanti all'interno di uno stesso gruppo.

Il controllo sull'attività degli intermediari è esercitato tramite un sistema di notifica obbligatoria all'autorità nazionale competente (articolo 11) e una serie di obblighi e requisiti posti in capo agli intermediari volti a scongiurare un uso improprio dei dati (articolo 12). In particolare, l'intermediario deve:

- ✓ assicurare che la procedura di accesso al servizio sia equa, trasparente e non discriminatoria (anche per quanto riguarda i prezzi e le condizioni di servizio);

- ✓ garantire un adeguato livello di sicurezza per la conservazione dei dati e per prevenire pratiche fraudolente o abusive da parte dei soggetti che richiedono l'accesso;
- ✓ agevolare lo scambio dei dati nel formato in cui li riceve e convertirli in formati specifici solo allo scopo di migliorarne l'interoperabilità, intrasettoriale e intersettoriale.

Il DGA delinea una figura di intermediario neutrale rispetto ai soggetti coinvolti nello scambio che deve svolgere il ruolo di facilitatore della condivisione dei dati.

L'altruismo dei dati

Il Capo IV del Regolamento disciplina la circolazione dei dati per fini altruistici. Si tratta di dati personali messi a disposizione dagli interessati su base volontaria (e comunque previo il rilascio del consenso al trattamento) oppure di dati non personali messi a disposizione dai titolari dei dati. I dati messi a disposizione devono essere utilizzati per scopi di interesse generale come ad esempio: la tutela della sanità pubblica, il miglioramento della mobilità e della fornitura dei servizi pubblici, la lotta al cambiamento climatico, il sostegno alla ricerca scientifica. A tal fine, è rimessa agli Stati l'adozione di politiche nazionali (per esempio campagne di sensibilizzazione) per incentivare la raccolta dei dati da utilizzare per fini altruistici.

L'articolo 18 delinea le condizioni necessarie per aumentare la fiducia degli interessati nel mettere a disposizione i loro dati. Pertanto, i soggetti che gestiranno i dati per fini altruistici devono possedere specifici requisiti a garanzia della loro indipendenza. Ad esempio essi devono operare senza scopo di lucro, devono essere giuridicamente indipendenti da altri soggetti che operano a scopo di lucro, devono svolgere l'attività di altruismo mediante una struttura funzionalmente separata dalle altre attività.

Il controllo sull'attività delle organizzazioni per l'altruismo dei dati è garantito da un sistema di registrazione (articolo 19) e da una serie di obblighi di trasparenza (articolo 20).

Il nuovo sistema di governance dei dati

Un aspetto importante per il buon funzionamento del mercato è definire una governance capace di favorire, controllare e monitorare l'applicazione delle regole europee.

Le strutture per il riutilizzo dei dati

Per incentivare il riutilizzo di particolari categorie di dati detenuti da soggetti pubblici, il DGA prevede l'istituzione di uno sportello unico che funge da interfaccia unica a cui i soggetti che intendono riutilizzare i dati possono rivolgersi (articolo 8). Lo sportello unico può essere collegato a sportelli settoriali, regionali o locali. Esso ha il compito di ricevere le richieste di riutilizzo e di trasmetterle, ove possibile con mezzi automatizzati, agli enti pubblici competenti. Inoltre, lo sportello unico cura e rende accessibile l'elenco dei dati disponibili per il riutilizzo, accompagnati da una breve descrizione che contenga almeno il formato e le dimensioni dei dati nonché le condizioni per il loro riutilizzo. Nell'ambito dello sportello unico, può essere istituito un canale distinto e semplificato per le PMI e le star-up.

Tutti gli sportelli unici nazionali devono essere inseriti in un registro elettronico presso il punto unico europeo istituito dalla Commissione europea.

Inoltre, il DGA prevede, all'articolo 7, l'istituzione di organismi competenti, anche per specifici settori, a fornire assistenza tecnica agli enti pubblici su come - per esempio - conservare al meglio i dati, oppure sulle tecniche di pseudonimizzazione o anonimizzazione, o ancora sui meccanismi per trasmettere le richieste di consenso o di autorizzazione. Ogni Stato membro deve notificare alla Commissione l'identità degli organismi competenti designati, entro il 24 settembre 2023.

Le autorità competenti per i servizi di intermediazione e per l'altruismo dei dati

Affinchè lo scambio dei dati avvenga nel rispetto della normativa, il DGA prevede l'istituzione di un'autorità competente per i servizi di intermediazione dei dati (articolo 13) e un'autorità competente per la registrazione delle organizzazioni per l'altruismo dei dati (articolo 23). Le due funzioni possono essere svolte anche dalla stessa autorità, purchè sia un soggetto distinto e indipendente da qualsiasi fornitore di servizi di intermediazione o organizzazione per l'altruismo dei dati. Entro il 24 settembre 2023, ogni Stato membro deve comunicare alla Commissione europea l'identità dell'autorità o delle autorità designate.

L'autorità per i servizi di intermediazione dei dati svolge i compiti relativi alla procedura di notifica dei soggetti che intendono offrire servizi di scambio di dati, bilaterali o multilaterali, comunica alla Commissione europea ogni nuova notifica, monitora e controlla il rispetto da parte dell'intermediario delle condizioni per la fornitura dei servizi e, in caso contrario eroga sanzioni pecuniarie che possono portare alla cessazione della fornitura del servizio.

Analogamente l'autorità competente per la registrazione delle organizzazioni per l'altruismo dei dati svolge i compiti inerenti alla richiesta di iscrizione del registro pubblico nazionale delle organizzazioni per l'altruismo dei dati, notifica alla Commissione europea ogni registrazione effettuata, monitora e controlla la conformità alle prescrizioni del regolamento da parte delle organizzazioni, con poteri di rimozione dal registro in caso di violazione.

Il comitato europeo per l'innovazione in materia di dati (European Data Innovation Board)

Il quadro di governance del DGA prevede infine l'istituzione del Comitato europeo per l'innovazione in materia dei dati (articolo 29). Il Comitato è formato da esperti nominati dai singoli Stati membri ed è costituito dai rappresentanti delle autorità competenti per i servizi di intermediazione dei dati e delle autorità competenti per la registrazione delle organizzazioni per l'altruismo dei dati di tutti gli Stati membri, dai rappresentanti del comitato europeo per la protezione dei dati personali, del garante europeo della protezione dei dati, dell'Enisa (agenzia dell'UE per la cibersicurezza), della Commissione europea, nonché dal rappresentante dell'UE per le PMI. Si tratta di un organismo con funzioni consultive e di assistenza alla Commissione per l'elaborazione di pratiche e politiche nazionali volte a migliorare i servizi di condivisione dei dati e incoraggiare la creazione di spazi comuni europei dei dati.

Il sistema sanzionatorio

Per raggiungere gli obiettivi del DGA ossia il riutilizzo, all'interno dell'UE, di determinate categorie di dati detenuti da soggetti pubblici, l'istituzione di un quadro regolatorio per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati e per la messa a disposizione di dati per fini altruistici, gli Stati membri devono adottare misure necessarie a garantire l'applicazione delle disposizioni del Regolamento, compresa la definizione di norme sanzionatorie nel caso di violazione (articolo 34). Le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Poiché eventuali differenze tra regimi sanzionatori rischiano di generare distorsioni della concorrenza nel mercato unico digitale, gli Stati membri nell'adottare le norme sanzionatorie, devono tener conto delle raccomandazioni del European Data Innovation Board.

Entro il 24 settembre 2023, gli Stati membri devono notificare alla Commissione europea le norme e le misure adottate.

15 Dicembre 2022