



Libera circolazione dei dati nell'UE. La Commissione pubblica gli Orientamenti sull'interazione tra dati personali e non personali

📅 14/08/2019

📖 SOCIETÀ, DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PROTEZIONE DEI DATI E CYBERSECURITY

Roberto A. Jacchia
Sara Capruzzi

Introduzione

La libera circolazione dei dati costituisce un elemento chiave del mercato unico digitale ed è fondamentale per sviluppare l'economia dei dati. Come indicato nella Comunicazione della Commissione del 2017 "Costruire un'economia dei dati europea"¹, il valore del mercato dei dati nell'Unione è stato stimato nel 2016 a quasi 60 miliardi di euro, con una crescita del 9,5% rispetto

al 2015. Tale valore potrebbe ammontare a più di 106 miliardi di euro nel 2020².

Al fine di migliorare la mobilità dei dati non personali a livello transfrontaliero, che è limitata in molti Stati Membri da restrizioni sulla localizzazione, far sì che i poteri delle autorità competenti di chiedere e ottenere l'accesso ai dati ai fini dei controlli regolamentari, ispezioni e *audit*, rimangano invariati, e facilitare la

¹ Comunicazione della Commissione 10.01.2017, Costruire un'economia dei dati europea, COM(2017) 9 final.

² Si veda IDC and Open Evidence, *European Data Market*, relazione finale, 01.02.2017 (SMART 2013/0063).



portabilità dei dati³ senza generare distorsioni del mercato, l'Unione ha adottato, a fine 2018, il Regolamento (UE) 2018/1807 relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione Europea⁴.

Il Regolamento 2018/1807 mira a garantire la libera circolazione dei dati diversi dai dati personali all'interno dell'Unione e si applica ai trattamenti dei dati non personali⁵ forniti come servizio agli utenti che vivono nell'Unione, o effettuati da una persona fisica o giuridica residente o stabilita nell'Unione. Il Regolamento: (a) vieta gli obblighi di localizzazione dei dati, ossia quelle misure legislative e amministrative che impongono che il trattamento debba svolgersi in uno specifico territorio dell'Unione, salvo che per motivi di sicurezza pubblica; (b) istituisce un meccanismo di cooperazione per garantire che le autorità competenti continuino a poter esercitare tutti i poteri spettanti per quanto riguarda l'accesso ai dati trattati in un altro Stato Membro; (c) prevede incentivi per l'industria, con il sostegno della Commissione, al fine di sviluppare codici di autoregolamentazione sul cambio di fornitore di servizi e la portabilità dei dati.

Il Regolamento potenzia ulteriormente lo scambio transfrontaliero dei dati e promuove l'economia dei dati, integrando il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali (GDPR), entrato in vigore il 25 maggio 2018⁶. Quest'ultimo

Regolamento, tra l'altro, precisa quali informazioni costituiscono un dato personale, stabilisce le basi giuridiche dei trattamenti e definisce i relativi diritti e obblighi. All'interno del quadro ordinamentale fornito dai due Regolamenti, i dati circolano liberamente tra gli Stati Membri.

Sul rapporto tra i due Regolamenti, il 29 maggio 2019 la Commissione ha pubblicato gli Orientamenti sull'interazione della libera circolazione dei dati non personali con le norme dell'Unione sulla protezione dei dati⁷.

Gli Orientamenti riguardano in particolare gli insiemi di dati composti sia da dati personali che da dati non personali. Più particolarmente, essi si focalizzano: (a) sui concetti di dati personali e dati non personali; (b) sui principi della libera circolazione dei dati e del divieto degli obblighi di localizzazione ai sensi di entrambi i Regolamenti; (c) sulla nozione di portabilità dei dati non personali secondo il Regolamento 2018/1807. Esse riguardano anche i modelli di autoregolamentazione delineati nei due Regolamenti.

a. Dati personali e dati non personali

L'articolo 4, punto 1), del GDPR, definisce i dati personali come “... qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile («interessato»); si considera identificabile

³ Per portabilità dei dati si intende il trasferimento dei dati da un fornitore di servizi a un altro o ritorno ai server di un'azienda.

⁴ Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione Europea. GUUE L 303 del 28.11.2018. L'articolo 8, paragrafo 3, del Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali: “... Entro il 29 maggio 2019 la Commissione pubblica orientamenti informativi sull'interazione tra il presente regolamento e il regolamento (UE) 2016/679, in particolare per quanto concerne gli insiemi di dati composti sia da dati personali che da dati non personali...”.

⁵ Per dati non personali si intendono i dati diversi dai dati personali definiti all'articolo 4, punto 1, del Regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR).

⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati). GUUE L 119 del 04.05.2016.

⁷ Comunicazione della Commissione, 29.05.2019, *Guidance on the Regulation on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union*, COM(2019) 250 final. Disponibile al seguente [LINK](#).

la persona fisica che può essere identificata, direttamente o indirettamente, con particolare riferimento a un identificativo come il nome, un numero di identificazione, dati relativi all'ubicazione, un identificativo online o a uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale...". Qualora i dati non siano dati personali ai sensi del GDPR, essi costituiscono dati non personali ai fini del Regolamento 2018/1807.

Gli Orientamenti specificano che i dati non personali possono essere classificati in base alla loro origine come: (a) dati che già originariamente non si riferivano a una persona fisica identificata o identificabile (quali, ad, esempio, i dati sulle condizioni meteorologiche prodotti da sensori installati sulle turbine eoliche o i dati sulle esigenze di manutenzione delle macchine industriali); e (b) dati che inizialmente erano dati personali, ma che sono stati poi anonimizzati⁸. Infatti, i dati personali che sono stati resi anonimi in modo adeguato e non possono essere più attribuiti a una persona individuata, neppure ricorrendo ad informazioni aggiuntive, divengono dati non personali⁹. La valutazione se i dati siano stati adeguatamente resi anonimi dipende dalle condizioni specifiche del singolo caso. Per stabilire se un soggetto sia identificabile, si devono verificare tutti i mezzi che possono essere ragionevolmente utilizzati dal titolare del trattamento o da un altro soggetto per identificare, direttamente o indirettamente, una persona. Se i dati non personali possono essere associati in qualsiasi modo ad una persona, facendo sì che essa divenga

direttamente o indirettamente identificabile, questi devono essere considerati dati personali.

La definizione di dati personali riguarda le persone fisiche e, pertanto, in linea di principio gli insiemi di dati che contengono i nomi e i dati di contatto delle persone giuridiche sono dati non personali. In alcuni casi essi possono tuttavia costituire dati personali, come nel caso in cui il nome della persona giuridica corrisponde a quello della persona fisica che ne è possessore o se le informazioni si riferiscono a una persona fisica identificata o identificabile.

Nella maggior parte delle situazioni della vita reale, un insieme di dati è generalmente composto sia da dati personali che da dati non personali (insiemi di dati misti). Insiemi di dati misti sono, ad esempio, quelli relativi ai documenti fiscali di un'impresa, che contengono il nome e il numero di telefono dell'amministratore delegato, o dagli insiemi di dati di una banca, che contengono informazioni sui clienti e dettagli delle transazioni, come i servizi di pagamento (carte di credito e di debito), le applicazioni di *partner relationship management* (PRM), i contratti di prestito, e documenti che includono dati misti relativi sia a persone fisiche che giuridiche.

L'articolo 2 del Regolamento 2018/1807 sulla libera circolazione dei dati non personali statuisce che *"... Nel caso di un insieme di dati composto sia da dati personali che da dati non personali, il presente regolamento si applica alla parte dell'insieme contenente i dati non personali. Qualora i dati personali e non personali all'interno di un insieme di dati*

⁸ Si veda il Considerando 26 del GDPR, il quale dispone che *"... i principi di protezione dei dati non dovrebbero pertanto applicarsi a informazioni anonime, vale a dire informazioni che non si riferiscono a una persona fisica identificata o identificabile o a dati personali resi sufficientemente anonimi da impedire o da non consentire più l'identificazione dell'interessato..."*.

⁹ Si veda CGUE 19.10.2016, Causa C-582/14, *P. B. contro Bundersrepublik Deutschland*. In tale sentenza la Corte aveva ritenuto che l'indirizzo di protocollo Internet (IP) dinamico potesse rientrare nella nozione di dati personali, anche se un soggetto terzo (ad es. un fornitore di servizi Internet) era in possesso di dati supplementari che avrebbero reso possibile identificare il soggetto. La possibilità di identificare il soggetto deve rientrare tra i mezzi che possono essere ragionevolmente utilizzati per identificare la persona, direttamente o indirettamente.

siano indissolubilmente legati, il presente regolamento lascia impregiudicata l'applicazione del regolamento (UE) 2016/679...". La Commissione ha specificato che il Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali si applica alla parte dell'insieme contenente i dati non personali, mentre il GDPR si applica alla parte dell'insieme contenente i dati personali. Qualora tali parti siano "indissolubilmente legate", i diritti e gli obblighi in materia di protezione dei dati derivanti dal GDPR si applicano all'insieme di dati misti, anche quando i dati personali ne rappresentano soltanto una piccola parte. Il concetto di "indissolubilmente legato" non è definito da nessuno dei due Regolamenti. Secondo la Commissione, ai fini pratici, esso può denotare una situazione in cui un insieme contiene sia dati personali che dati non personali e separarli sarebbe impossibile od è ritenuto dal titolare del trattamento economicamente inefficiente o non tecnicamente realizzabile¹⁰.

b. Libera circolazione dei dati e divieto degli obblighi di localizzazione

Il Regolamento 2018/1807 sulla libera circolazione dei dati non personali vieta gli obblighi di localizzazione "... a meno che siano giustificati da motivi di sicurezza pubblica nel rispetto del principio di proporzionalità..."¹¹. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, del Regolamento, gli obblighi di localizzazione consistono in "... qualsiasi obbligo, divieto, condizione, limite o altro

requisito, previsto dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro o risultante dalle prassi amministrative generali e coerenti in uno Stato membro e negli organismi di diritto pubblico, anche nell'ambito degli appalti pubblici, fatta salva la direttiva 2014/24/UE, che impone di effettuare il trattamento di dati nel territorio di un determinato Stato membro o che ostacola il trattamento di dati in un altro Stato membro...".

Gli Orientamenti specificano la nozione di sicurezza pubblica, indicando che questa riguarda la sicurezza sia interna, sia esterna di uno Stato Membro, ivi incluse l'agevolazione delle indagini e l'accertamento e il perseguimento dei reati. La sicurezza pubblica presuppone l'esistenza di una minaccia reale e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della società¹², quali il funzionamento delle istituzioni e dei servizi pubblici essenziali, l'incolumità della popolazione, il rischio di perturbazioni gravi dei rapporti internazionali o della coesistenza pacifica dei popoli, o ancora il pregiudizio agli interessi militari. Qualsiasi obbligo di localizzazione dei dati giustificato per motivi di sicurezza pubblica deve essere altresì proporzionato¹³.

Il GDPR, invece, stabilisce che "... la libera circolazione dei dati personali nell'Unione non può essere limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali..."¹⁴. Se uno Stato Membro impone obblighi di

¹⁰ Ad esempio, quando una società acquista servizi di gestione delle relazioni con i clienti (*customer relationship management*, CRM) e sistemi di rendicontazione delle vendite, dovrebbe spendere altrettanto per comprare *software* separati per i CRM (dati personali) e per i sistemi di rendicontazione delle vendite (dati aggregati/non personali) basati sui dati CRM.

¹¹ Articolo 4, paragrafo 1, del Regolamento.

¹² Si veda CGUE 22.12.2008, Causa C-161/07, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica d'Austria*, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata; CGUE 26.03.2009, Causa C-326/07, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, punto 70 e la giurisprudenza ivi citata.

¹³ Conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, il principio di proporzionalità impone che le misure adottate siano atte a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e non vadano al di là di quanto necessario a tale scopo. Si veda, ad esempio, CGUE 08.07.2010, Causa C-343/09, *Afton Chemical Limited contro Secretary of State for Transport*, punto 45 e anche giurisprudenza ivi citata.

¹⁴ Articolo 1, paragrafo 3, del GDPR.

localizzazione dei dati personali per ragioni diverse dalla protezione delle persone fisiche, essi dovranno essere valutati sulla base delle disposizioni relative alle libertà fondamentali e delle deroghe previste nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali non si applica ai servizi di trattamento di dati svolti al di fuori dell'Unione e agli obblighi di localizzazione di dati relativi a tali trattamenti¹⁵. Tuttavia, in presenza di un insieme di dati che contenga anche dati personali, è necessario rispettare le disposizioni del GDPR e, in particolare, le norme relative al trasferimento di dati personali verso Paesi terzi o organizzazioni internazionali.

c. Portabilità dei dati secondo il Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali

Una delle finalità principali del Regolamento 2018/1807 sulla libera circolazione dei dati non personali è quella di evitare le c.d. pratiche di "vendor lock-in", che costituiscono ostacoli alla circolazione dei dati tra sistemi informatici. Più particolarmente, tali pratiche si verificano quando gli utenti non possono cambiare il fornitore di servizi, perché i loro dati sono "bloccati" nel sistema del fornitore, ad esempio a causa di uno specifico formato o di accordi contrattuali, e non possono essere trasferiti al di fuori del suo sistema informatico. La portabilità dei dati senza impedimenti è infatti uno degli elementi fondamentali che consente agli utenti di scegliere liberamente tra i fornitori dei servizi e garantisce quindi la concorrenza effettiva nei mercati.

Ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento, la Commissione "... incoraggia e facilita l'elaborazione di codici di condotta di autoregolamentazione a livello dell'Unione («codici di condotta»), al fine di contribuire a un'economia dei dati competitiva basata sui principi della trasparenza e dell'interoperabilità...". Nello sviluppo dei codici di condotta, è necessario tenere in considerazione: (a) le migliori prassi per agevolare il cambio di fornitore dei servizi e la portabilità dei dati in un formato strutturato, di uso comune e leggibile elettronicamente, anche in formati standard aperti ove necessario o richiesto dal fornitore di servizi che riceve i dati; (b) gli obblighi d'informazione minimi per garantire che gli utenti professionali ricevano informazioni sufficientemente dettagliate, chiare e trasparenti prima della conclusione di un contratto di trattamento di dati, per quanto riguarda le procedure e i requisiti tecnici, i tempi e gli oneri applicati qualora un utente professionale intenda cambiare fornitore di servizi o ritrasferire i dati nei propri sistemi informatici; (c) i sistemi di certificazione che agevolano il confronto di prodotti e servizi per gli utenti professionali; (d) eventuali strategie di comunicazione volte alla promozione dei codici di condotta. Secondo la Commissione, tali codici di condotta dovrebbero essere integrati da clausole contrattuali tipo, che consentano una sufficiente specificità tecnica e giuridica nell'attuazione e nell'applicazione pratiche.

Gli Orientamenti della Commissione specificano che la portabilità dei dati prevista dal Regolamento 2018/1807 riguarda le interazioni *business-to-business* tra un utente professionale e un fornitore di servizi. Il diritto alla portabilità previsto dall'articolo 20 del GDPR¹⁶,

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, l'ambito di applicazione del Regolamento è infatti limitato al trattamento dei dati elettronici non personali nell'UE che è: (a) fornito come servizio ad utenti residenti o stabiliti nell'UE, indipendentemente dal fatto che il fornitore di servizi sia o non sia stabilito nell'Unione, oppure (b) effettuato da una persona fisica o giuridica residente o stabilita nell'Unione per le proprie esigenze.

¹⁶ L'articolo 20 del GDPR dispone quanto segue: "... 1. L'interessato ha il diritto di ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico i dati personali che lo

invece, concerne il rapporto tra l'interessato e il titolare del trattamento ed il diritto dell'interessato di ricevere i dati personali che ha fornito al titolare in un formato strutturato, di uso comune e leggibile elettronicamente e di ritrasmettere tali dati ad un altro titolare del trattamento o alle proprie capacità di stoccaggio senza impedimenti da parte del titolare del trattamento a cui li ha forniti. Nonostante tale differenza, vi sono circostanze in cui la portabilità dei dati rientrerebbe nel campo di applicazione sia del Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali sia del Regolamento generale sulla protezione dei dati per quanto riguarda gli insiemi di dati misti¹⁷.

Conclusioni

Il nuovo Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali contribuisce a comporre un contesto giuridico ed economico organico in tema di trattamento dei dati. Integrando il quadro costituito dal GDPR, le nuove norme rappresentano un importante passo avanti verso uno spazio comune

europeo dei dati, fondamentale nella strategia per il mercato unico digitale.

La nuova normativa è destinata ad aumentare la certezza del diritto e la fiducia delle imprese e dovrebbe rendere più facile per le PMI e le *start-up* sviluppare nuovi servizi innovativi, sfruttare le migliori offerte disponibili sul mercato interno ed espandere le proprie attività a livello transfrontaliero. Vietando le restrizioni di localizzazione e le pratiche di “*vendor lock-in*”, le imprese saranno libere di sfruttare pienamente i servizi di *cloud*, di scegliere i luoghi più efficaci di residenza delle risorse informatiche sotto il profilo dei costi, di cambiare fornitore di servizi o di ritrasferire i propri dati sui propri sistemi informatici. Con il principio del libero flusso dei dati non personali, le imprese potranno altresì evitare la duplicazione dei dati in più luoghi ed i relativi costi, ed entrare in nuovi mercati con maggiore sicurezza ed efficacia.

riguardano forniti a un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti da parte del titolare del trattamento cui li ha forniti qualora:

a) il trattamento si basi sul consenso ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), o su un contratto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b); e

b) il trattamento sia effettuato con mezzi automatizzati.

2. Nell'esercitare i propri diritti relativamente alla portabilità dei dati a norma del paragrafo 1, l'interessato ha il diritto di ottenere la trasmissione diretta dei dati personali da un titolare del trattamento all'altro, se tecnicamente fattibile.

3. L'esercizio del diritto di cui al paragrafo 1 del presente articolo lascia impregiudicato l'articolo 17. Tale diritto non si applica al trattamento necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento.

4. Il diritto di cui al paragrafo 1 non deve ledere i diritti e le libertà altrui...”.

¹⁷ Ad esempio, un'impresa che usa un servizio *cloud* decide di cambiare il fornitore di tale servizio e di trasferire tutti i dati a un nuovo fornitore. Il cambio del fornitore e la portabilità dei dati sono disciplinati dal contratto tra il cliente e il fornitore di servizi *cloud*. Se il precedente fornitore di servizi *cloud* aderisce al codice di condotta sviluppato nel quadro del Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali, la portabilità dei dati deve avvenire nel rispetto degli obblighi ivi previsti. Se tra gli insiemi di dati da trasferire vi sono anche dati personali, la portabilità deve osservare tutte le disposizioni pertinenti del GDPR, in particolare garantire che il nuovo fornitore di servizi *cloud* rispetti gli obblighi applicabili, quali la sicurezza.





Roberto A. Jacchia

PARTNER



r.jacchia@dejalex.com



+39 02 72554.1



Via San Paolo 7
20121 - Milano



Sara Capruzzi

ASSOCIATE



s.capruzzi@dejalex.com



+32 (0)26455670



Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com

