

IL PRINCIPIO SOLIDARISTICO E IL DATA GOVERNANCE ACT*

Marta Amendola**

Nell'era della società digitale, contraddistinta dalla pervasiva raccolta e dall'analisi di ingenti quantità di dati da parte delle "Big Tech", volte a personalizzare prodotti e servizi nonché a sviluppare strategie di marketing mirate, è emersa con urgenza la necessità di un riadattamento della "policy" unionale nell'ambito della "data protection".

In tale contesto si collocano il Regolamento (UE) 2022/868 (meglio noto come Data Governance Act, o DGA) e il Regolamento (UE) 2023/2854 (c.d. Data Act)¹, finalizzati a rimuovere le restrizioni non necessarie alla libera circolazione dei dati per favorirne l'accesso e il riuso, con l'obiettivo di creare un quadro armonizzato per gli scambi di informazioni all'interno del mercato unico digitale.

Il trait d'union di tali iniziative è rappresentato dalla creazione di un sistema europeo di governo dei dati, fondato sulla logica del "data sharing". Tale concetto vuole sottolineare

* Intervento programmato del 29 aprile 2024, svolto presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno, in occasione del seminario "Dalla circolazione alla condivisione: l'altruismo dei dati".

** Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, curriculum giuspubblicistico (XXXVII Ciclo), presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) dell'Università degli Studi di Salerno.

¹ La rivoluzione della "governance" dei dati si inserisce, precisamente, nell'ambito di un più ampio pacchetto di misure volto alla creazione di un mercato unico digitale. Trattasi del Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, sul mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (legge sui servizi digitali) e del Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, sui mercati contendibili ed equi nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (legge sui mercati digitali). A quest'ultimo può accostarsi la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme armonizzate sull'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence Act). Essi rappresentano l'epilogo di un percorso di riforma relativo alla protezione della persona nella dimensione digitale intrapreso, del resto, fin dal 2016 mediante il Regolamento (UE) 2016/679 (c.d. GDPR) in materia di protezione dei dati personali e della loro libera circolazione, il quale – come noto – ha attuato un cambiamento radicale nell'architettura della "privacy", con l'obiettivo di uniformare la regolamentazione dei flussi di informazioni che attraversano l'Europa, sottraendo il mondo digitale al dominio dei colossi stranieri. Per un'attenta ricostruzione del sistema delle fonti, anche in una prospettiva storica, v. P. Passaglia, *Il sistema delle fonti normative in materia di tutela dei dati personali*, V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (curr.), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino 2018, 85-118; V. Zeno-Zencovich, *Manuale di diritto dell'informazione e della comunicazione*, V ed., Milano 2019.

l'importanza di una rete di relazioni idonea a facilitare la circolazione delle informazioni, permetterne lo sfruttamento, garantendone una gestione ottimale².

Per una valutazione più approfondita delle caratteristiche del modello di regolazione digitale europeo, anche in chiave di confronto con gli itinerari emergenti su scala globale, sarebbe opportuno soffermarsi su ciascuno degli interventi citati³, enucleandole le correlazioni e i sofisticati meccanismi di integrazione con il *corpus* normativo già vigente⁴. Il presente contributo, tuttavia, ha un oggetto e una finalità più limitati, al fine di riflettere sul significato del DGA in ordine all'evoluzione della "governance" europea dei dati e alla rispettiva circolazione e condivisione.

In tal senso, il Regolamento in esame si sviluppa lungo quattro ben precise direttrici: il riutilizzo di determinati dati detenuti da soggetti pubblici (Capo II); l'attività di intermediazione dei dati (Capo III); la messa a disposizione dei dati per fini altruistici (Capo IV) e, non da ultimo, l'istituzione di un nuovo sistema di governo dei dati e di sanzioni (Capo V e Capo VI).

Ne è derivata, quindi, una nuova tecnica di bilanciamento del binomio tra valore economico del dato e sua libera circolazione. Questo approccio si concretizza nell'abbandono del principio dello *jus excludendi alios* – caratteristico del sistema di tutela dei dati personali e del relativo trattamento – e nel recupero della logica dell'inclusione, tipica della solidarietà⁵.

Tale evoluzione, infatti, segnala una diversa declinazione del principio solidaristico, promuovendo un paradigma in cui la condivisione dei dati non è solo una questione di

² Cfr. V. Zeno-Zencovich V., *Do "data markets" exist?*, in *Media Laws*, 2 (2019) 22ss.; F. Bravo, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, in *Contratto e impresa Europa*, 1 (2021) 199ss.

³ Il Data Act precisa e sviluppa alcuni aspetti della disciplina della condivisione ("sharing") dei dati: la condivisione dei dati tra imprese e pubblica amministrazione ("business-to-government") per l'interesse pubblico; il sostegno alla condivisione dei dati tra imprese ("business-to-business"), in particolare sui diritti d'uso per i dati generati congiuntamente, quali i dati IoT in contesti industriali (generalmente disciplinati tramite contratti privati); la protezione dei diritti di proprietà intellettuale.

⁴ Il riferimento è, in particolare, al regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e alle regole in materia di concorrenza e proprietà intellettuale.

⁵ Per una disamina del rapporto tra il principio normativo della solidarietà e quello della proprietà, quale diritto assoluto esclusivo, F. Bravo, *Il principio di solidarietà tra data protection e data governance*, in *Dir. Inf.*, 3 (2023) 481ss.

utilità economica, ma anche un imperativo etico e sociale, volto a favorire il bene comune e l'innovazione collettiva.

La dimensione del “data altruism” catalizzata nel nuovo assetto normativo, sebbene presenti contorni labili tale da apparire quasi ‘utopistica’ – benché si tratti, come rimarcato da Stefano Rodotà di un’ utopia necessaria⁶ – ha una sua valenza normativa, scolpita all’interno della nostra Carta Costituzionale e presente negli ordinamenti nazionali ed in quello europeo. Ciò, invero, non solo legittima, ma incoraggia la sua applicazione pratica, rendendo il principio solidaristico un pilastro fondamentale per la costruzione di una società più giusta ed equa, in cui l’accesso e la condivisione dei dati diventano strumenti di progresso collettivo.

Nondimeno, in ambito europeo la “solidarietà, l’inclusione e la condivisione” sono considerate come endiadi, poste alla base di una transizione digitale che mette al centro la persona. Nel Capitolo II, intitolato «Solidarietà ed inclusione», della «Dichiarazione sui diritti e principi digitali», resa dalla Commissione europea il 26 gennaio 2022, si dispone che «La tecnologia dovrebbe essere usata per unire e non per dividere le persone. La trasformazione digitale dovrebbe contribuire a una società e un’economia giusta nell’UE».

In tale contesto, il diritto alla “privacy” – finanche nella sua accezione attuale, comprensiva del diritto alla protezione dei dati personali – si è dovuto confrontare con tale principio.

Trattasi di un confronto che va collocato in un più lungo percorso di maturazione, destinato ad intraprendere la strada dell’utilizzabilità ulteriore dei dati, rispetto all’originaria finalità del trattamento (c.d. “secondary use”), per giungere, da ultimo, alla dimensione altruistica dello stesso, scolpita nel Regolamento (UE) n. 868/2022.

Sul piano teleologico il DGA, dunque, non si propone semplicemente di preconstituire un meccanismo di salvaguardia di determinati beni incorporali in ragione del potenziale di conoscenza che essi possono sprigionare in relazione ad una persona. Al contrario, prevale l’intento di prefissare un sistema di regole concernenti la “free movement of personal data”.

⁶ S. Rodotà, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari 2016.

Sino all'entrata in vigore del DGA, invero, il compendio normativo concernente il trattamento dei dati personali ha da sempre ricoperto una posizione culturalmente e assiologicamente sovraordinata, mentre un ruolo comparativamente minore è stato svolto da altri segmenti di disciplina, come quello relativo al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. Ne è testimonianza la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea poiché introduce una specifica disposizione sul diritto alla protezione dei dati personali (*ex art. 8*). Una scelta di campo, dunque, quella delle Istituzioni europee volta a riconoscere primazia alla disciplina del trattamento dei dati personali rispetto agli altri campi del diritto preordinati a regolare la circolazione delle informazioni⁷. Le ragioni sono agevolmente comprensibili e risiedono in larga parte nella mancanza di una definizione normativa di "dato". Sul piano del diritto positivo, si riscontrava unicamente la nozione di "dato personale", definita sin dalla Direttiva (CE) 1995/46 (art. 2, co.1, lett. a) e poi dal Regolamento (UE) 2016/679 come «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile ("interessato"); si considera identificabile 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».

Tuttavia, tali soluzioni si sono dimostrate fallimentari sul piano dell'innovazione, come dimostrato altresì dall'esperienza pandemica, disincentivando la ricerca scientifica e ponendo freni al progresso economico.

Nell'attuale panorama europeo, pertanto, sembra emergere ed acquisire giuridica consistenza una normativa sulla gestione del dato accanto a quella sulla protezione dei dati.

Non è un caso, quindi, che il DGA opti per una definizione autonoma di "dati" intesi come «qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti, o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva...» (*ex art. 2, par. 1, n.1*).

Una nozione, dunque, atta a ricomprendere sia dati personali che non personali.

⁷ Si veda G. Resta, *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4 (2022) 971-996.

In tal senso, vengono delineati strumenti per l'utilizzo non autoreferenziale dell'informazione, che circola nella prospettiva del soddisfacimento di interessi altrui rispetto a quelli propri del soggetto a cui i dati si riferiscono o appartengono, predisponendo meccanismi di controllo e di tutela, anche aggiuntivi rispetto a quelli rinvenibili nella disciplina del Regolamento (UE) 2016/679 (c.d. GDPR).

Con riferimento al meccanismo del "riuso dei dati" nella disponibilità della P.A.⁸, la solidarietà diviene inclusività, affinché sia possibile trarre benefici per finalità diverse da quelle di prima acquisizione, in sintonia con la logica della circolazione dei dati per scopi commerciali e non (il cosiddetto "secondary use" a vantaggio di soggetti privati).

La solidarietà assurge, invece, alla dimensione sociale ed altruistica, scevra da connotati commerciali, nel Capo IV del Regolamento (UE) n. 868/2022 (*ex artt.* 16 a 25).

In altri termini, l'altruismo passa per la condivisione volontaria a titolo gratuito dei dati personali e non, basata, nel primo caso, sul consenso degli interessati ai sensi degli artt. 6 e 9 GDPR, o sulle autorizzazioni di altri titolari, nella seconda ipotesi. Il tutto in assenza di corrispettivo⁹.

È un meccanismo di solidarietà, dunque, che opera in maniera diversa rispetto alle ipotesi tipiche di applicazione del principio in parola e secondo logiche pubblicistiche, più che privatistiche: non si configura più come dovere o obbligo (come richiesto dall'art. 2 Cost.), ma come "atto volontario", ovvero esercizio di autonomia privata.

⁸ Nello specifico, non si introduce un obbligo generalizzato di riutilizzo dei dati bensì si dispone che ogni soggetto pubblico sia libero di decidere se consentire o negare l'accesso per il riutilizzo, nel rispetto di specifiche condizioni quali la non discriminazione, la trasparenza e la proporzionalità, tenendo conto della natura dei dati per i quali è consentito il riutilizzo (*ex art.* 5).

⁹ All'art. 2, par.1, n. 16), del DGA, l'«altruismo dei dati», viene definito, testualmente, 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 questo caso, la dottrina ha parlato di "corporate philanthropy", con il quale si indica anche la condivisione di competenze e risorse per condurre analisi e divulgare i risultati per un uso più ampio. In tal senso, F. Caloprisco, *Data Governance Act. Condivisione e "altruismo" dei dati*, in *Post di AISDUE*, 3 (2021) 60.

Trattasi, dunque, di un atto di autodeterminazione informativa orientato al raggiungimento di interessi altrui o collettivi (*id est*, interessi generali rilevanti, quali la sostenibilità sociale, economica e ambientale).

Ciò è espressione di libertà.

Una “solidarietà volontaria”, che non solo ha i tratti della spontaneità, ma è anche espressione della libera determinazione dell’individuo e che, quindi, si fa “diritto”.