

Regolamento UE

IL PORTAFOGLIO EUROPEO DI IDENTITÀ DIGITALE

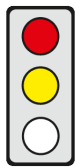
cepAnalisi Nr. 25/2021

PUNTI CHIAVE

Contesto: Finora, nell'UE c'è stata una mancanza di soluzioni per un'identità digitale transfrontaliera da utilizzare per identificarsi e accedere ai servizi che richiedono l'identificazione formale.

Obiettivo del Regolamento: Gli Stati membri verrebbero obbligati a rilasciare dei "portafogli europei di identità digitale" (Portafogli EUid) utilizzabili in ambito transfrontaliero - per es. sotto forma di app - in cui, tra le altre cose, possono essere memorizzati i dati di identificazione personale.

Parti interessate: Persone fisiche e giuridiche, piattaforme online molto grandi, settori regolamentati come le banche.



Pro: I portafogli EUid hanno il potenziale per rafforzare il mercato unico, accelerare le interazioni con le amministrazioni pubbliche e generare guadagni in termini di efficienza.

Contro: (1) I portafogli EUid non sono beni pubblici. Gli Stati membri dovrebbero quindi ricorrere alla possibilità di incaricare attori privati per sviluppare portafogli EUid o di riconoscere i portafogli sviluppati da loro.

(2) L'obbligo per i settori regolamentati e le piattaforme online molto grandi di accettare i portafogli EUid dà ai portafogli EUid un vantaggio competitivo improprio rispetto ad altre soluzioni di identificazione.

(3) Il diritto della Commissione di estendere la gamma di imprese che devono accettare i portafogli EUid attraverso atti delegati appare contrario al diritto primario dell'UE.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da una riga verticale a margine.

CONTENUTO

Titolo

Proposta COM(2021) 281 del 3 giugno 2021 per un Regolamento che modifica il Regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea

Breve riepilogo

Nota: i riferimenti agli articoli riguardano il Regolamento (UE) n. 910/2014 da modificare (detto anche "Regolamento eIDAS").

► Contesto ed obiettivi

- Le soluzioni per l'identità digitale, per es. sotto forma di app, permettono in particolare agli utenti di,
 - per identificarsi digitalmente a terzi, per es. durante un controllo di polizia,
 - utilizzare servizi che richiedono un'identificazione, ad es. quando si presenta una dichiarazione dei redditi online, e/o
 - per presentare digitalmente la prova di un diritto verso terzi, ad es. la prova di un titolo di istruzione..
- Le soluzioni di identità digitale esistenti includono [valutazione d'impatto p. 7 f]
 - portafogli digitali privati per l'identità come Thales, Idemia e Verimi,
 - sistemi di login da piattaforme online ("social login") come Google Sign-In e
 - soluzioni di identità bancaria digitale come BankID.
- Tuttavia, secondo la Commissione, questi hanno spesso una funzionalità limitata o un basso livello di sicurezza e protezione dei dati o sono limitati a casi d'uso specifici [Valutazione d'impatto p. 7 f].
- Modificando il Regolamento eIDAS [(UE) n. 910/2014], la Commissione vuole obbligare gli Stati membri in particolare a rilasciare una "soluzione di identità digitale" ("portafoglio EUid") che possa essere usata fuori dei confini nazionali [p. 11].

► Funzione del portafoglio EUid

- Il portafoglio EUid permetterebbe alle persone fisiche e giuridiche di memorizzare le seguenti informazioni [nuovo art. 3 paragrafi 21 e 42]:
 - Dati di identificazione personale: Si tratta di dati per stabilire l'identità, come il nome, l'indirizzo o il numero di registrazione fiscale [art. 3 comma 3].
 - Credenziali: Si tratta di prove di abilità, esperienza, diritti o permessi, come una patente di guida o una licenza commerciale [nuovo art. 3(52)].
 - Attributi: Si tratta di caratteristiche come l'età, il sesso, lo stato di vaccinazione o la forma giuridica [nuovo art. 3 comma 43].

Il portafoglio EUid permette di integrare l'identità giuridica della persona fisica o giuridica rilasciata dagli Stati membri [considerando 9].

- Ogni Stato membro deve “emettere” un portafoglio EUid entro 12 mesi dall'entrata in vigore del Regolamento. L'emissione è effettuata da [nuovo art. 6a comma 1 e 2]:
 - lo Stato membro stesso,
 - attori privati per conto dello Stato membro, o
 - attori privati la cui soluzione di identità digitale è riconosciuta dallo Stato membro come portafoglio EUid.
- Le informazioni memorizzate in un portafoglio EUid servono all'utente [nuovo art. 3 comma 42, nuovo art. 6a comma 1 e 3]:
 - per la creazione e l'uso di firme e sigilli elettronici, per esempio per firmare documenti in modo non cartaceo e giuridicamente sicuro e per garantire la loro origine e autenticità, e
 - per l'autenticazione quando si utilizza un servizio transfrontaliero pubblico o privato online o offline offerto da una terza parte che accetta il portafoglio EUid (cosiddetta “parte facente affidamento”). Gli Stati membri possono determinare se l'autenticazione deve essere possibile anche quando si utilizzano servizi nazionali.
- Delle “parti facenti affidamento” possono utilizzare il portafoglio EUid per richiedere e convalidare i dati di identità personale e i certificati di attributo attraverso un'interfaccia e quindi autenticare gli utenti [nuovo art. 6a(4)(a) e (d)].
- Ogni Stato membro deve fornire meccanismi tecnici di convalida per la verifica [nuovo art. 6a comma 5].
 - l'autenticità e la validità di un portafoglio EUid,
 - la validità delle attestazioni degli attributi da parte delle parti facenti affidamento, e
 - l'autenticità e la validità dei dati di identità personale da parte di chi fa affidamento su di essi.
- Le specifiche tecniche dei requisiti per il portafoglio EUid sono stabilite dalla Commissione mediante atti di esecuzione [nuovo articolo 6 bis, paragrafo 11].
- Per le persone fisiche, l'uso di un portafoglio EUid è gratuito [nuovo articolo 6a(6)].

► Accettazione del portafoglio EUid

- Le parti terze che desiderano accettare un portafoglio EUid devono prima informare lo Stato membro in cui sono stabilite dell'uso previsto del portafoglio EUid [nuovo articolo 6b(1)]. Gli Stati membri sviluppano dei meccanismi di convalida comuni per l'autenticazione delle parti che fanno affidamento su di loro [nuovo art. 6b(2)]. A tal fine, la Commissione stabilisce specifiche tecniche e operative mediante atti di esecuzione [nuovo articolo 6 ter, paragrafo 4].
- I seguenti attori sono obbligati ad accettare i portafogli EUid nei casi transfrontalieri:
 - Gli “organismi” degli Stati membri - si tratta in particolare delle autorità pubbliche e dei privati che agiscono per loro conto - se richiedono l'identità elettronica per l'utilizzo di un servizio online [art. 3 par. 7, nuovo art. 12b par. 1].
 - Le imprese che sono obbligate per legge o per contratto a utilizzare l'identità online con “*strong user authentication*”, ad esempio le banche [nuovo art. 12b cpv. 2]; nel caso della “*strong user authentication*”, l'autenticazione si basa su almeno due dei tre elementi seguenti [nuovo art. 3. cpv. 50]
 - Conoscenza dell'utente, per esempio la password,
 - Possesso dell'utente, per esempio lo *smartphone*,
 - Caratteristiche fisiche dell'utente, per esempio l'impronta digitale
 - Piattaforme online molto grandi - cioè quelle con una media di almeno 45 milioni di utenti attivi nell'UE - qualora richiedano l'autenticazione dell'utente per accedere ai servizi online. L'obbligo di accettazione è destinato a proteggere meglio gli utenti contro le frodi e a garantire un alto livello di protezione dei dati [considerando 28].
- Le piattaforme online molto grandi possono richiedere agli utenti solo gli elementi necessari per il rispettivo servizio online, ad esempio solo l'età [nuovo art. 12b par. 3].
- La Commissione incoraggia lo sviluppo di codici di condotta di autoregolamentazione da parte dei fornitori di servizi per contribuire all'ampia disponibilità e utilizzabilità del portafoglio EUid [nuovo articolo 12 ter, paragrafo 4].
- La Commissione deve valutare 18 mesi dopo l'introduzione del portafoglio EUid se obbligare altri fornitori privati di servizi online - tramite atti delegati - ad accettare i portafogli EUid. I criteri di valutazione possono includere l'ampiezza della base di utenti, la presenza transfrontaliera dei fornitori, lo sviluppo tecnico e lo sviluppo dei modelli di utilizzo. [Art. 12b comma 5].

► Sicurezza e privacy del portafoglio EUid

- I portafogli EUid devono avere un livello di sicurezza “elevato”, vale a dire che l'abuso di identità con l'aiuto di un portafoglio EUid deve essere praticamente impossibile [nuovo art. 6a comma 4 lett. c in combinazione con l'art. 8].
- Il soggetto erogatore del portafoglio EUid [nuovo art. 6a par. 7]:
 - non può raccogliere informazioni per l'uso di un portafoglio EUid che non siano necessarie per la sua fornitura,
 - non può combinare dati di identità personale o altri dati personali con altri servizi dell'emittente o di terzi senza la richiesta dell'utente, e
 - deve conservare i dati personali “relativi alla fornitura di portafogli EUid” separati da altri dati.

- Lo Stato membro di emissione sospende immediatamente il rilascio del portafoglio EUid, ne revoca la validità e informa la Commissione e gli altri Stati membri di [nuovo articolo 10 bis] se vi sono:
 - violazioni di un portafoglio EUid, come quando un criminale estrae informazioni private, o
 - compromissioni che mettono in pericolo l'affidabilità di un portafoglio EUid, per esempio perché il meccanismo di convalida non funziona in modo affidabile.
- Una volta che la violazione o la compromissione sono stati risolti, lo Stato membro emittente deve riprendere il rilascio, revocare l'invalidazione e informare immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri [nuovo articolo 10 bis, par. 2].
- Lo Stato membro emittente deve revocare definitivamente un portafoglio EUid e informare immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri se la violazione o la compromissione è "sufficientemente grave" o non vi è stato riposto rimedio entro tre mesi [nuovo art. 10a par. 3].

► Basi tecniche del portafoglio EUid

- E' previsto un "processo strutturato di cooperazione" tra la Commissione, gli Stati membri e il settore privato [raccomandazione C(2021) 3968, considerando 9, 11].
- Ciò dovrebbe garantire la funzionalità transfrontaliera del portafoglio EUid, in particolare creando la base tecnica e quindi contrastando gli ostacoli causati da diversi standard tecnici ("toolbox") [Raccomandazione C(2021) 3968, considerando 9-11].

Dichiarazione della Commissione sulla sussidiarietà

Solo a livello dell'UE si può garantire che gli utenti utilizzino servizi online che richiedono l'autenticazione con validità transfrontaliera e che i fornitori di servizi online possano fare affidamento su soluzioni di identità digitale sicure, indipendentemente da dove siano state emesse all'interno dell'UE.

Contesto politico

La Strategia della Commissione europea per [plasmare il futuro digitale dell'Europa](#) [COM(2020) 67] identifica la promozione di identità digitali affidabili come un'azione chiave dell'UE. La Comunicazione "[Bussola digitale 2030](#)" [COM(2021) 118] fissa l'obiettivo dell'80% dei cittadini europei che utilizzano una soluzione eID entro il 2030. Il Regolamento proposto è accompagnato da una [Raccomandazione](#) della Commissione su un approccio comune e coordinato all'identità digitale europea [C(2021) 3968].

Procedura legislativa

3.6.2021 Adozione da parte della Commissione

Adozione in corso da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, entrata in vigore

Opzioni per influire sul processo politico

Direzioni generali:	DG Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie
Commissioni del Parlamento europeo:	Industria, ricerca ed energia (capofila), relatrice: Romana Jerkovic (gruppo S&D, HR).
Modalità di decisione nel Consiglio:	Maggioranza qualificata (adozione da parte del 55% degli Stati membri che rappresentano il 65% della popolazione dell'UE).

Formalità

Norma di competenza:	art. 114 TFUE (mercato interno)
Tipo di competenza legislativa:	competenza concorrente (art. 4 (2) TFUE)
Tipo di procedura:	art. 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria)

VALUTAZIONE

Valutazione di impatto economico

L'obbligo per gli Stati membri di emettere portafogli EUid è inteso in particolare a consentire ai cittadini e alle imprese di identificarsi elettronicamente oltre i confini nazionali in modo sicuro e rispettoso della privacy e a fornire a terze parti fidate l'accesso alla loro identità legale e ai certificati di attribuzione verificati.

Infatti, i **portafogli EUid** basati su una base tecnica comune **hanno il potenziale per rafforzare il mercato unico, accelerare le interazioni con le amministrazioni pubbliche e generare guadagni in termini di efficienza**, come, ad esempio, evitare le interruzioni durante l'identificazione attraverso diversi media.

La fornitura dell'identità legale per l'integrazione nei portafogli EUid deve essere effettuata dallo Stato. Tuttavia, i **portafogli EUid stessi non sono beni pubblici**, che richiederebbero l'emissione da parte dello Stato. **Gli Stati membri dovrebbero quindi in ogni caso avvalersi della possibilità di incaricare attori privati di sviluppare portafogli EUid o di riconoscere i portafogli sviluppati da loro come portafogli EUid** se soddisfano i requisiti del Regolamento. Questo permetterebbe anche la competizione per i migliori portafogli EUid.

Le soluzioni di identificazione beneficiano regolarmente degli effetti di rete: Un numero maggiore di parti che si affidano a una particolare soluzione di riconoscimento di identità attira più utenti, che a loro volta attirano più parti che vi si affidano. **L'obbligo per le industrie regolamentate e le piattaforme online molto grandi**, e in prospettiva per più fornitori di servizi online, **di accettare i portafogli EUid** genera questi effetti di rete quasi per effetto della regolamentazione esistente. Questo **conferisce ai portafogli EUid**, che siano emessi da uno Stato membro o da privati, **un vantaggio competitivo improprio rispetto ad altre soluzioni di identità digitale** non esplicitamente riconosciute.

C'è quindi un rischio di affollamento normativo delle soluzioni di identità accettate dal mercato. L'obbligo di accettazione dovrebbe quindi essere generalmente evitato. Al massimo, tale obbligo risulta appropriato per l'uso transfrontaliero dei servizi pubblici, poiché questo semplifica l'uso di tali servizi transfrontalieri e aumenta la mobilità dei dipendenti, rafforzando così il mercato interno.

L'introduzione dei portafogli EUid e l'obbligo di accettazione per le piattaforme online molto grandi è anche una reazione al crescente successo delle soluzioni di identità delle piattaforme stesse. Tuttavia, non è compito dello Stato limitare il loro successo privilegiando le proprie soluzioni. Invece, la Commissione dovrebbe applicare il diritto della concorrenza se riscontra, per es., un abuso di posizione dominante sul mercato. In alternativa, gli obblighi ex ante nei confronti delle grandi piattaforme online possono essere giustificati - come quelli previsti dalla legge sui mercati digitali (vedi [cepAnalisi 14/2021](#)) - se sono ritenuti necessari per impedire certi comportamenti che limitano la concorrenza e per mantenere i mercati delle soluzioni di identificazione contendibili.

Valutazione Giuridica

Competenza

Il Regolamento si basa giustamente sulla competenza del mercato interno (art. 114 TFUE).

Sussidiarietà

Non problematica.

Proporzionalità nei confronti degli Stati membri

L'adozione di un Regolamento è proporzionata per garantire soluzioni di identità interoperabili.

Compatibilità specifica con il diritto dell'UE

Il diritto della Commissione di usare atti delegati per estendere la gamma di aziende che devono accettare portafogli EUid è contrario al diritto primario dell'UE. La Commissione può adottare atti delegati solo per completare o modificare elementi non essenziali dell'atto legislativo (art. 290 TFUE). Le decisioni politiche non possono essere delegate ad essa. Tuttavia, questo è ciò che fa la proposta, dato che il Regolamento non fornisce alla Commissione una guida chiara sugli standard con cui può estendere l'obbligo di accettare i portafogli EUid. Quella su chi deve accettare il portafoglio EUid è una disposizione essenziale, poiché il successo del portafoglio dipende dalla sua accettazione.

L'obbligo di accettare portafogli EUid impatta sulla libertà d'impresa [art. 16 CEDU]. Proteggere gli utenti dalle frodi e assicurare un alto livello di protezione dei dati sono ragioni legittime per limitare i diritti fondamentali. Tuttavia, non è chiaro perché sarebbe necessario obbligare le industrie regolamentate e le piattaforme online ad accettare portafogli EUid per questo scopo. Se i meccanismi di identità di alcune aziende dovessero violare il GDPR, questo dovrebbe essere contrastato con i mezzi del GDPR e non con l'obbligo di accettare portafogli EUid.

Sintesi della valutazione

I portafogli EUid hanno il potenziale per rafforzare il mercato unico, accelerare le interazioni con le amministrazioni pubbliche e generare guadagni di efficienza. Non sono però dei beni pubblici. Gli Stati membri dovrebbero quindi utilizzare l'opzione di incaricare attori privati di sviluppare portafogli EUid o di riconoscere i portafogli sviluppati da loro. L'obbligo per le industrie regolamentate e le piattaforme online molto grandi di accettare i portafogli EUid attribuisce ai portafogli EUid un vantaggio competitivo sleale rispetto ad altre soluzioni di riconoscimento delle identità. Il diritto della Commissione di usare atti delegati per espandere la categoria delle imprese che devono accettare portafogli EUid è contrario al diritto primario dell'UE.