

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

9

I PROBLEMI
DELL' INFORMAZIONE
NEL DIRITTO CIVILE, OGGI

STUDI IN ONORE DI
VINCENZO CUFFARO

a cura di
**MASSIMO
D'AURIA**



Roma TrE-Press
2022



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

NELLA STESSA COLLANA

1. F. ANTONELLI (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe*, 2019
2. V. CUFFARO (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili*, 2019
3. C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, 2020
4. C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere. Strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, 2020
5. A. D'ALESSANDRI, R. DINU (a cura di), *Il Sud-est europeo e le Grandi potenze. Questioni nazionali e ambizioni egemoniche dopo il Congresso di Berlino*, 2020
6. G. SANTANGELI VALENZANI, *Great Times Down South. Promozione turistica nel deep south statunitense (1976-1981)*, 2020
7. D. MEMMI, *La rivincita della carne. Saggio sui nuovi supporti dell'identità*, 2021
8. L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, 2022

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

9

**I PROBLEMI DELL'INFORMAZIONE
NEL DIRITTO CIVILE, OGGI**

STUDI IN ONORE
DI VINCENZO CUFFARO

a cura di
Massimo D'Auria



Roma TriE-Press

2022

La Collana editoriale “Studi per le Scienze Politiche” (‘Collana Discipol’) è stata istituita con lo scopo di valorizzare le attività di studio e ricerca che caratterizzano le aree scientifiche afferenti al Dipartimento di Scienze Politiche. Con questa Collana si intende, inoltre, condividere e sostenere scientificamente il progetto di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l’uso del formato digitale in *open access*.

Direzione della Collana:

Emilia Fiandra

Comitato scientifico della Collana:

Francesco Antonelli, Università degli Studi Roma Tre; Jean Bernard Auby, Sciences Po, Paris; Giorgio Caravale, Università degli Studi Roma Tre; Lilia Cavallari, Università degli Studi Roma Tre; Francesca Di Lascio, Università degli Studi Roma Tre; Don H. Doyle, University of South Carolina; Emilia Fiandra, Università degli Studi Roma Tre; Daniele Fiorentino, Università degli Studi Roma Tre; Marc Lazar, Sciences Po, Paris; Cosimo Magazzino, Università degli Studi Roma Tre; Renato Moro, Università degli Studi Roma Tre; Leopoldo Nuti, Università degli Studi Roma Tre; Barbara Pisciotta, Università degli Studi Roma Tre; Cecilia Reynaud, Università degli Studi Roma Tre; Massimo Siclari, Università degli Studi Roma Tre; Raffaele Torino, Università degli Studi Roma Tre.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi Roma Tre, in data 15 aprile 2020.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

CeraBasic (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, dicembre 2022

ISBN: 979-12-5977-129-2

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest’opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l’attribuzione della paternità dell’opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un’altra opera, e ne esclude l’uso per ricavarne un profitto commerciale.



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della

Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

INDICE

MASSIMO D'AURIA, <i>Presentazione</i>	11
ANGELO BARBA, <i>“La sera andavamo in Via del Seminario”</i>	15

PROFILI GENERALI

GUIDO ALPA, <i>La “proprietà” dei dati personali</i>	21
CARLO COLAPIETRO, <i>Libera manifestazione del pensiero, fake news e privacy, oggi</i>	41
AURELIO GENTILI, <i>Fine del diritto dell'informazione?</i>	57
ANDREA ZOPPINI, <i>L'informazione come bene</i>	69
MASSIMO FOGLIA, <i>Note sul diritto all'informazione nell'era di Internet</i>	79

INFORMAZIONE E CONTRATTO

FRANCESCO MACARIO, <i>Gli obblighi d'informazione nel contratto</i>	99
CLAUDIO SCOGNAMIGLIO, <i>La responsabilità da informazioni inesatte</i>	115
DANIELA VALENTINO, <i>Il contraente debole tra informazione e responsabilità</i>	129
STEFANO CHERTI, <i>“Informazione pubblicitaria e responsabilità ex contractu: il caso delle garanzie commerciali nella vendita di beni di consumo</i>	135
ENRICO MINERVINI, <i>Note brevi sull'art. 35 c. cons.</i>	153
EMANUELA MOROTTI, <i>Il difficile equilibrio tra diritto di informazione e il suo contrario: confini, responsabilità e tutela del silenzio nell'attività contrattuale</i>	163
MARIA LUISA GAMBINI, <i>Riflessioni sul ruolo del contratto nell'accesso all'informazione digitale</i>	175
FRANCESCO LONGOBUCCO, <i>Doveri informativi e neoformalismo negoziale nel contratto on-chain: dalla figura del giurista tradizionale alle nuove frontiere del legal engineering</i>	201

ANDREA NERVI, *Informazione e contratto in ambito bancario e finanziario. Un itinerario ancora in fieri nell'esperienza italiana* 215

CLAUDIA GIUSTOLISI, *Brevi note in tema di Shadow Banking system e tutela dell'investitore: il problema dell'informazione* 233

ROBERTO BOCCHINI, *La concessione abusiva del credito nell'epoca post pandemica: modello predittivo o impegno umano?* 255

GAETANO DI MARTINO, *Mercati e consumatori digitali: brevi riflessioni su responsabilità e rimedi per informazioni errate o inadeguate* 289

INFORMAZIONE E DATI PERSONALI

VINCENZO RICCIUTO, *Il trattamento dei dati personali come nuovo fenomeno patrimoniale* 323

FRANCESCO ANTONIO GENOVESE, *Il trattamento dei dati personali su base consensuale. Ricognizioni giurisprudenziali di legittimità* 353

PAOLO GALLO, *Big data e diritto allo sfruttamento economico dei dati personali* 375

FRANCESCO SANGERMANO, *Informazione, riservatezza e dati personali. Una dialettica da ricomporre nell'unitarietà del valore della persona umana* 385

EMILIO TOSI, *Tutela della persona nella società digitale e responsabilità oggettive per illecito trattamento dei dati personali* 401

FAUSTO CAGGIA, *Cessione di dati personali per accedere al servizio digitale gratuito: il modello del "consenso rafforzato"* 417

FABIO BRAVO, *«Destinatario» dell'informazione e trattamento dei dati personali nell'evoluzione dell'ordinamento europeo* 431

GIUSEPPE VERSACI, *Consenso al trattamento dei dati personali e dark patterns tra opzionalità e condizionalità* 455

CARMINE LAZZARO, *Le colonne d'Ercole dell'informazione: l'oblio come limite invalicabile tra storia e diritto* 475

FABIO BALDUCCI ROMANO, *Il diritto di proporre reclamo: aspetti sostanziali e procedurali di uno strumento di tutela multilivello* 489

INFORMAZIONE E MINORI

- TIZIANA MONTECCHIARI, *Dimensione civilistica del diritto all'informazione nell'era contemporanea e tutela dei minori* 507
- GIUSEPPE CITARELLA, ANGELO VENCHIARUTTI, *Diritti della personalità del minore e tutele nella rete internet* 527
- ETTORE BATTELLI, *Privacy e minori: l'inadeguatezza del c.d. consenso digitale* 543
- BENEDETTA AGOSTINELLI, *Informazione e minori: una lettura integrata per una tutela uniforme* 563
- MARCO RIZZUTI, *Informazione genetica e diritto delle relazioni familiari: vicissitudini del favor veritatis* 581

FABIO BRAVO

*«Destinatario» dell'informazione e trattamento
dei dati personali nell'evoluzione dell'ordinamento europeo*

SOMMARIO: 1. Inquadramento del discorso – 2. «Destinatario dell'informazione» tra GDPR e *Data Governance Act* – 2.1. Circolazione, «comunicazione» e «diffusione» dei dati personali – 2.2. «Destinatario dell'informazione» e «interessato» – 2.3. «Destinatario dell'informazione», «titolare del trattamento», «responsabile del trattamento» e altri soggetti appartenenti all'organizzazione del titolare o del responsabile del trattamento – 2.4. «Destinatario dell'informazione» e «destinatario» dei dati personali *ex art. 4, par. 1, n. 9, del GDPR* – 2.5. (*Segue*). Il titolare del trattamento «destinatario» di dati comunicati da altro titolare del trattamento ai sensi del GDPR e riflessioni sulla nuova figura del «titolare dei dati» contenuta nel testo originario della proposta di regolamento sulla *European Data Governance* (c.d. *Data Governance Act*) – 2.6. (*Segue*). «Destinatario» di dati non inquadrabile nelle altre categorie del GDPR – 2.7. «Destinatario dell'informazione» e «utente dei dati» nel testo originario della proposta di regolamento sull'*European Data Governance* (*Data Governance Act*) – 2.8. Ulteriori considerazioni alla luce delle definizioni di «titolare dei dati» e di «utente di dati» contenute nel testo definitivo del *Data Governance Act* e riflessioni conclusive.

1. *Inquadramento del discorso*

Nella sua lungimirante opera, dedicata ai profili civilistici del diritto all'informazione, Vincenzo Cuffaro contesta le posizioni dottrinali che negano rilievo giuridico alla situazione soggettiva del destinatario dell'informazione, ricostruendone la valenza attraverso l'analisi del dato giurisprudenziale e di quello normativo¹. Erano gli anni Ottanta del secolo scorso.

L'illustre A. ha rimarcato come le tesi che negano rilevanza alle situazioni giuridiche soggettive di chi è destinatario dell'informazione, prodotta e veicolata da altri ed alla quale questi anelli ad accedervi, siano collocabili

¹ V. CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, 1986, pp. 71 ss.

all'interno delle discussioni sul perimetro tracciato dall'art. 21 Cost.² ed è proprio ciò a segnare il limite di tali posizioni interpretative³. Viceversa, se si prende ad esame l'interesse del destinatario della vicenda informativa, la prospettiva muta radicalmente. Infatti, «ove si ritenga (...) che l'interesse del destinatario dell'informazione assume una precisa rilevanza nell'ambito del

² V. CUFFARO, *op. cit.*, p. 72, il quale ci ha voluto «ricordare, da un lato, che l'attività svolta dai *mass-media*, e riassunta nella parola informazione, non soltanto viene sovente ricondotta alla manifestazione del pensiero ma soprattutto è stata considerata in relazione a quella; dall'altro, e correlativamente, che ciò ne ha comportato una valutazione sul piano giuridico legata ermeneuticamente all'esclusivo riferimento alla norma dell'art. 21 Cost. Di tal che è all'interno dello spazio segnato da queste due coordinate che va a collocarsi quel complesso di affermazioni il cui valore deve ora essere attentamente valutato».

³ Si rinvia alle efficaci pagine sopra richiamate per una esaustiva illustrazione del dibattito dottrinale. Qui è sufficiente richiamare alcuni passaggi significativi, ove lo stesso Cuffaro ricorda, criticamente, che «nella più ampia prospettiva diretta a tracciare i contorni dei diversi fenomeni conoscitivi – fenomenologia cui i mezzi d'informazione partecipano in quanto strumenti del comunicare –, si afferma che in ordine all'attività del singolo tendente a procurarsi conoscenze, qualunque sia il movente e l'interesse, domina la regola della libertà (Così S. PUGLIATTI, voce “*Conoscenza*”, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 1961, p. 118): principio questo che consente di attribuire carattere neutro alle relative situazioni, nel senso che “è indifferente l'acquisto della conoscenza da parte di qualsiasi soggetto” [S. PUGLIATTI, *op. loc. cit.*, il corsivo è nel testo. Nei medesimi termini di recente v. MESSINETTI, voce “*Personalità (diritti della)*”, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, p. 888]. Lungo la medesima traiettoria, ma spostando l'accento sulla correlazione strumentale rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero, si pone poi il rilievo di chi nega fondamento alla configurabilità di una specifica situazione soggettiva col definire il “preteso diritto all'informazione una immaginosa espressione priva di qualsiasi contenuto concreto” (è la frase di DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Iustitia*, 1959, p. 395); mentre è l'attenzione riposta sulla *ratio* della norma costituzionale a indurre altri a ritenere che “si vada troppo oltre quando si continua ad utilizzare l'argomento della connessione funzionale (tra manifestazione libera del pensiero e narrazione dei fatti) per sostenere che anche la libertà d'informarsi sarebbe garantita dall'art. 21 Cost.» (Cf. A. CATAUDELLA, *La tutela civile della vita privata*, Milano, 1972, p. 19 [...])» Così V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 72-73, ove però aggiunge che si tratta di «Osservazioni, queste ricordate, che tuttavia solo parzialmente appaiono pertinenti alla effettiva considerazione del destinatario della vicenda informativa, laddove nella sostanza sembrano riguardare piuttosto l'altro protagonista della medesima vicenda. Il richiamo infatti alla situazione di libertà, così come la recisa negazione che la stessa possa invece avere una qualche consistenza sul piano giuridico, non risultando neppure ricompresa entro l'area semantica delimitata dalla norma dell'art. 21 Cost., sono tutti rilievi che se per un verso appaiono ispirati da una cautela diretta a negare legittimità ad una indiscriminata intrusione nella sfera di privacy del singolo, incisa dall'altrui attività di diffusione di notizie, per altro verso, e proprio a motivo della prospettiva prescelta, non sembrano costituire sicure obiezioni all'eventuale rilievo che su di un diverso piano giuridico possa venire ad assumere la situazione soggettiva del destinatario dell'informazione. Ciò ove questa si connoti quale posizione dialettica rispetto all'altra di chi svolge l'attività diretta appunto ad informare» (V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 73-74).

processo comunicativo qual è disciplinato dalle norme positive, l'affermare realizzato tale interesse esclusivamente con la garanzia del momento di libertà di manifestazione del pensiero, pecc[a] di imprecisione nella misura in cui l'assunto riporta alla esclusiva prospettiva del soggetto emittente, di colui cioè che intraprende l'attività di informazione; dimenticando di considerare che è proprio rispetto al modo di svolgimento della suddetta attività che occorre misurare la concreta possibilità di realizzazione dell'interesse considerato»⁴.

Nessuna valenza può avere, nell'efficace ricostruzione di Vincenzo Cuffaro, neanche la posizione dottrinale di chi ha inteso demolire la situazione giuridica soggettiva attiva del destinatario dell'informazione sulla base dell'assunto che risulterebbero non determinabili i contenuti o che risulterebbe complessa l'individuazione della situazione giuridica contrapposta⁵. Infatti, rileva acutamente l'illustre A., si tratta sì di «difficoltà senz'altro presenti», ma che «muovono tutte dall'identica prospettiva che assegna all'analisi giuridica il ruolo della ricerca e classificazione degli interessi tutelati in luogo di quello, non meno essenziale, della individuazione dei bisogni reali cui invece occorre apprestare tutela»⁶.

È proprio l'indagine su tale interesse, percorsa brillantemente da Vincenzo Cuffaro, a portare un mutamento di prospettiva, le cui chiavi interpretative tracciano una necessaria distanza dall'esclusivo riferimento al concetto di libertà negativa: «affermare che, nella specie, tale interesse può tutt'al più giustificare un "diritto verso lo Stato e che non impedisca la libertà economica", significa infatti assegnare ai *mass-media* quel ruolo di portavoce dell'opinione pubblica che, se non può certo essere negato quando si abbia consapevolezza della matrice storica che ne ha determinato il prodursi, tuttavia, e proprio sulla base del mutato contesto sociale nel quale ora i *mass-media* operano, non va neppure enfatizzato al punto da lasciare in ombra il profilo di verifica circa la rilevanza di un interesse differentemente ed autonomamente caratterizzato in capo al destinatario del processo informativo»⁷.

Le tesi che enfatizzano il concetto di libertà (negativa) per ricercare le soluzioni in ordine alla tutela dell'interesse tutelato conducono dunque

⁴ Così, ancora, V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 74-75, che muove rilievi analoghi anche nei confronti delle posizioni dottrinali volte a ritenere l'interesse del destinatario dell'informazione giuridicamente caratterizzato quale libertà negativa.

⁵ In questo senso, ancora, V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 75-76, ove si riferisce ai rilievi critici di Crisafulli, Marchio, Cattaneo e Rossi Carleo, ivi richiamati nelle note da n. 12 a n. 15, a cui si rimanda.

⁶ V. CUFFARO, *op. cit.*, p. 76.

⁷ V. CUFFARO, *op. cit.*, p. 75.

ad un inquadramento non appagante e l'affondo di Cuffaro ne illustra compiutamente l'inadeguatezza: tali tesi, «infatti, privilegiando il momento di libertà, alludono ad una tutela che è innanzitutto tutela nei confronti dello Stato, il che, come s'è già avuto modo di sottolineare, attiene sì ad un profilo denotativo della fattispecie ma non certo all'unico che venga ad emergere nel momento in cui, allontanati gli spettri dei regimi totalitari, il problema della tutela del singolo si pone altresì rispetto alle altre autorità (private) presenti nel sistema»⁸. Né il problema pare possa essere risolto accontentandoci del riferimento al principio del pluralismo informativo (perché omette di considerare direttamente la posizione del destinatario dell'informazione) o alla tutela dell'interesse diffuso, che si andrebbe a realizzare in capo ad una pluralità di soggetti, fruitori dell'informazione: il pubblico. Si tratterebbe anche qui, osserva Cuffaro, di una lettura «riduttiva, fondata sul presupposto non dimostrato che la titolarità dell'analogo interesse in capo ad una pluralità di soggetti contraddica di per sé la possibilità di tutela» per il singolo destinatario dell'informazione⁹.

Sono osservazioni acute, che mettono a nudo l'esigenza di ricostruire il discorso sulla tutela e sui rimedi accordati al destinatario dell'informazione attraverso l'individuazione dell'interesse, protetto in ambito civilistico, di cui è portatore il soggetto che si trova a valle del processo comunicativo, individuato “come tale” (*ex se*) e non quale soggetto che, alla ricerca delle fonti d'informazione disponibili, vada poi a collocarsi come nuovo soggetto trasmittente, proteso alla raccolta del materiale su cui informare¹⁰.

Tale inquadramento è prezioso anche nel contesto attuale, per quel particolare tipo di “informazione” costituita da dati di carattere personale¹¹, gestiti da “autorità private” (i titolari del trattamento) con strumenti anche molto sofisticati (*new media*)¹². Il fenomeno circolatorio relativo a

⁸ V. CUFFARO, *op. cit.*, p. 76, ove richiama il prezioso contributo di C. M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, del quale però critica lo scetticismo sui rimedi privatistici di fronte al fenomeno di sostanziale “monopolizzazione dei grandi mezzi di informazione”, la cui “appropriazione” in via “esclusiva” finisce per pregiudicare la “libertà d'opinione”, anche sotto il profilo della difficoltà di vagliarne criticamente i contenuti informativi.

⁹ Si veda, ancora, V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹⁰ Per tali aspetti ci si confronti con le ulteriori riflessioni di V. CUFFARO, *op. cit.*, pp. 77-78.

¹¹ Che il dato personale sia un'informazione è chiarito anche a livello definitorio dalla normativa di settore. La definizione a cui si fa riferimento è quella di cui all'art. 4, par. 1, n. 1, GDPR, ai sensi del quale per «*dato personale*» si intende proprio «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile (“interessato”)».

¹² Sul crescente potere delle “autorità private” nell'attuale società dell'informazione si veda S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Roma-Bari, *passim* ed, ivi, spec. p. 38 ss., p. 59 s., p. 70 ss., nonché F. BRAVO, *Ubi societas ibi ius e fonti del diritto*

informazioni di carattere personale, per le dimensioni e le caratteristiche che ha assunto, ha richiesto nuove forme di tutela per bilanciare i diversi interessi coinvolti: quello alla circolazione dei dati veicolanti le informazioni di carattere personale e quello alla protezione degli interessati, a cui tali informazioni si riferiscono¹³.

Aderendo alla predetta impostazione di Vincenzo Cuffaro, vorrei qui ripercorrere la figura del «destinatario dell'informazione» in tale nuovo contesto, che rappresenta un aspetto dell'attuale diritto all'informazione. L'ambito dell'ordinamento su cui intendo collocare le riflessioni consegnate al presente scritto è, dunque, quello relativo al trattamento dei dati personali, su cui l'A. non ha certo smesso di muovere la propria indagine¹⁴. Si tratta di un ambito che è attraversato da una vivace produzione normativa, ancora non definitivamente assestata, per via delle nuove strategie che la Commissione europea ha delineato in tema di *European Data Governance*, al punto da tracciare il percorso per l'ulteriore evoluzione della disciplina

nell'età della globalizzazione, in *Contratto e impresa*, 2016, 6, pp. 1344-1390.

¹³ Cfr. le insuperate riflessioni di G. ALPA, *La normativa sui dati personali. Modelli di lettura e problemi esegetici*, in *Dir. inf.*, 1997, 4-5, p. 703 ss.; nonché, più recentemente, N. ZORZI GALGANO, *Le due anime del GDPR e la tutela del diritto alla privacy*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Milano, 2019, pp. 35 ss.; V. RICCIUTO, *I dati personali come oggetto di operazione economica. la lettura del fenomeno nella prospettiva del contratto e del mercato*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, cit., pp. 95 ss.; V. CUFFARO, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali e la sua applicazione in Italia: elementi per un bilancio ventennale*, in CUFFARO-R. D'ORAZIO-V RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019, pp. 3 ss.; V. RICCIUTO, *La patrimonializzazione dei dati personali. Contratto e mercato nella ricostruzione del fenomeno*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, cit., pp. 23 ss.; V. RICCIUTO, *Il contratto ed i nuovi fenomeni patrimoniali: il caso della circolazione dei dati personali*, in *Riv. dir. civ.* 2020, 3, pp. 642 ss.; V. RICCIUTO, *Circolazione e scambio dei dati personali. Il problema della regolazione del nuovo fenomeno patrimoniale*, in *Rivista di diritto dell'impresa*, 2021.

¹⁴ In tale materia tutti ricordiamo, di Vincenzo Cuffaro, le numerose opere, tra le quali: V. CUFFARO, V. RICCIUTO (a cura di), *La disciplina del trattamento dei dati personali*, Torino, 1997; V. CUFFARO, V. RICCIUTO, V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Milano, 1999; V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019; nonché V. CUFFARO, *Una decisione assennata sul diritto all'oblio* (nota a sent. Cass. civ. sez. un. 22 luglio 2019 n. 19681), in *Corriere giuridico*, 2019, 10, pp. 1195 ss.; V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, *La protezione dei dati personali ai tempi dell'epidemia*, in *Corriere giuridico*, 2020, 6, pp. 729 ss.; V. CUFFARO, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali*, in *Contratto e impresa*, 2018, 3, pp. 1098 ss.; V. CUFFARO, *Quel che resta di un codice: il D.Lgs. 10 agosto 2018, n. 101 detta le disposizioni di adeguamento del codice della privacy al regolamento sulla protezione dei dati. Commento a d.lg. 10 agosto 2018, n. 101*, in *Corriere giuridico*, 2018, 10, pp. 1181 ss.

in materia di dati personali a soli pochi anni dall'emanazione del *General Data Protection Regulation* (GDPR), entrato in vigore nel 2016 e divenuto applicabile dal 25 maggio del 2018. Si è affacciato all'orizzonte, ora, il *Data Governance Act*, (Reg. UE 2022/868 del 30 maggio 2022, relativo alla *governance* europea dei dati), che, insieme al menzionato GDPR, è destinato a disciplinare i nuovi assetti del diritto dell'informazione di carattere personale in UE¹⁵. È alla luce di tali testi normativi che ci si propone di collocare la presente indagine.

2. «Destinatario dell'informazione» tra GDPR e Data Governance Act

2.1. Circolazione, «comunicazione» e «diffusione» dei dati personali

Una prima questione che si pone, nel sentiero che si sta percorrendo sulle orme delle riflessioni di Vincenzo Cuffaro, è quello di individuare chi sia il «destinatario dell'informazione» nell'impianto normativo del GDPR, attuale approdo della disciplina sulla protezione dei dati personali, che ha le proprie fonti articolate su livelli diversi¹⁶.

¹⁵ L'emanazione del Reg. UE 2022/868 (*Data Governance Act*) è stata preceduta dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla *governance* europea dei dati (Atto sulla *governance* dei dati – *Data Governance Act*), del 25 novembre 2020 [COM(2020)767 final]. Il testo della proposta è stato poi modificato a seguito di due “*trialogue*” avutisi in data 20 ottobre e 30 novembre 2021 con la partecipazione del Consiglio dell'Unione europea e con il Parlamento Europeo. Il testo che ne è scaturito, prima dell'approvazione finale avvenuta con lievi modifiche, era stato allegato al documento del Consiglio dell'Unione europea avente ad oggetto l'«*Analysis of the final compromise text in view to agreement*» relativo alla «*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)*», datato 20 dicembre 2021, n. 14606/21. Il *Data Governance Act* è stato poi emanato in versione definitiva il 30 maggio 2022 e pubblicato in G.U.U.E. il 3 giugno 2022 (Reg. UE 868/2022). Entrato in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, sarà applicabile a partire dal 24 settembre 2023. Il 23 febbraio 2022 la Commissione europea ha avanzato una nuova rilevante proposta di regolamento «*on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)*» [COM(2022) 68 final], destinata a modificare ulteriormente la materia, nella direzione segnata dalla Comunicazione del 19 febbraio 2020 intitolata «*A European Strategy for Data*» [COM(2020)66 final].

¹⁶ Si pensi all'art. 8 della CEDU ed alla Convenzione di Strasburgo n. 108 del 1981, del Consiglio d'Europa, integrata dal Protocollo addizionale del 2018 (c.d. Convenzione 108+). Si pensi all'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e al citato Reg. (UE) 679/2016 (GDPR), che ha abrogato e sostituito l'originaria direttiva 95/46/CE. Si pensi

Il *dato personale*, come chiarito dalla definizione contenuta all'art. 4, par. 1, n. 1, GDPR, è esso stesso un'*informazione* relativa ad una persona fisica identificata o identificabile. Non c'è contraddizione: "dato" e "informazione" non sono sinonimi, giacché il primo è l'unità elementare ed indefettibile dell'informazione e, isolatamente considerato, nessun dato, di per sé, può costituire un'informazione. Affinché si abbia quest'ultima occorre che vi sia una correlazione tra due o più dati. È il collegamento tra almeno due dati che porta ad avere un'informazione. Quando uno di questi dati è riferibile ad una persona fisica, abbiamo un dato personale, che è esso stesso informazione, in quanto pone in relazione due elementi: la persona fisica, indentificata o identificabile, e ciò che le corrisponde, quale ulteriore dato che ad essa è associato.

Chiarito ciò, nell'indagare la figura del *destinatario* dell'informazione di carattere personale dobbiamo porci di fronte alle fattispecie in cui vi sia un fenomeno *circolatorio* riferibile ai dati personali: un flusso di dati personali (e dunque di informazioni soggettivamente connotate o connotabili) che trascenda la mera operazione di raccolta e venga veicolata ad altro soggetto, appunto il *destinatario* della vicenda circolatoria.

Del resto, l'art. 13 e l'art. 14 del GDPR impongono al titolare del trattamento stringenti obblighi informativi in favore dell'interessato, tra i quali v'è quello di chiarire quali siano «gli eventuali *destinatari* o le eventuali *categorie di destinatari* dei dati personali»¹⁷. Nello stesso senso si indirizza anche l'art. 15 GDPR, in tema di diritto di accesso, ai sensi del cui par. 1, lett. c), viene chiarito che l'interessato ha il diritto di ottenere dal titolare del trattamento l'informazione relativa a «i *destinatari* o le *categorie di destinatari* a cui i dati personali sono stati o saranno *comunicati*, in particolare se *destinatari* di paesi terzi o organismi internazionali».

Si tratta in tutta evidenza di vicende circolatorie che hanno ad oggetto dati personali, attivate dal titolare del trattamento che ha provveduto all'originaria raccolta dei dati personali e che provvede a comunicarli ad altro soggetto, eventualmente (ma non necessariamente) in un contesto internazionale.

ancora, in Italia, al Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003), modificato dal d.lgs. 101/2018 per il necessario coordinamento con il GDPR (com'è noto, nel Codice in materia di protezione dei dati personali erano confluiti diversi provvedimenti normativi resi in tale settore, inclusa la l. n. 675/1996, di attuazione della direttiva 95/46/CE), oltre che da ulteriori più recenti interventi legislativi. Si pensi, ancora, ai provvedimenti normativi, di valenza generale, emanati dall'Autorità di controllo (Garante per la protezione dei dati personali).

¹⁷ Cfr. art. 13, par. 1, lett. e), e art. 14, par. 1, lett. e), GDPR.

Le vicende circolatorie relative ai dati personali possono atteggiarsi anche con modalità diverse dalla comunicazione: pure in tale settore dell'ordinamento torna la distinzione tra *comunicazione* e *diffusione*, le cui definizioni si riscontrano all'interno dell'art. 2-ter, co. 4, del Codice in materia di protezione dei dati personali, così come riformato dal d.lgs. 101/2018¹⁸.

Si tratta di definizioni che denotano un processo di circolazione dell'informazione personale a soggetti determinati o indeterminati, in modo tale che a costoro ne sia data conoscenza in qualsiasi forma, anche mediante la messa a disposizione, la consultazione o l'interconnessione¹⁹.

2.2. «Destinatario dell'informazione» e «interessato»

Da quanto s'è poc'anzi precisato, ad una prima analisi sembrerebbe da escludere che, tra i destinatari dell'informazione, possa farsi riferimento diretto all'interessato: non è egli destinatario diretto dell'informazione, ma – in questo scenario di indagine – è il soggetto a cui si riferiscono i dati personali costituenti l'informazione comunicata ad altri. L'interessato ha, com'è noto, un diritto al controllo sui dati personali a sé riferibili, che si esplica in una costellazione di “diritti dell'interessato”, tra i quali sono annoverabili: il diritto ad ottenere informazioni complete sulle caratteristiche soggettive ed oggettive del trattamento (*ex artt.* 13 e 14 GDPR), il diritto di accesso ai dati e il diritto di ottenere copia dei dati (*ex art.* 15 GDPR), il diritto di rettifica (*ex art.* 16 GDPR) e di cancellazione (*ex art.* 17 GDPR), nonché, ancora, il diritto alla limitazione del trattamento (*ex art.* 18 GDPR), il diritto alla portabilità dei dati (*ex art.* 20 GDPR), il diritto di opposizione (*ex art.* 21 GDPR), nonché il diritto ad una specifica protezione nei processi decisionali automatizzati, compresa la profilazione (*ex art.* 22 GDPR). In definitiva, più precisamente, all'interessato è riconosciuto un più ampio

¹⁸ L'articolo citato, rubricato «*Base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri*», definisce la «comunicazione» come «il dare conoscenza dei dati personali ad uno più soggetti determinati diversi dall'interessato, dal rappresentante del titolare nel territorio dell'Unione europea, dal responsabile o dal suo rappresentante nel territorio dell'Unione europea, dalle persone autorizzate ai sensi dell'articolo 2-*quaterdecies*, al trattamento dei dati personali sotto l'autorità diretta del titolare o del responsabile, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione, consultazione o mediante interconnessione». La «diffusione» viene invece definita, ivi, come «il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione».

¹⁹ Cfr. nota precedente.

«diritto alla protezione dei dati personali» inteso quale diritto fondamentale della persona²⁰, da bilanciare con altri diritti, incluso quello a trattare dati personali di cui è portatore il titolare del trattamento²¹.

Nel flusso di generazione dei dati di carattere personale, l'interessato generalmente non si colloca a valle del processo di produzione, ma *a monte*, dato che il titolare del trattamento li “raccolge”, dall'interessato o dati terzi, che li abbiano a propria volta raccolti dall'interessato. Quest'ultimo, anche nell'ipotesi in cui si relazioni al trattamento mediante accesso ai propri dati personali, non è da considerarsi, generalmente, il *diretto* “destinatario dell'informazione”, nel senso che si è sopra specificato, ma la persona fisica a cui si riferiscono le informazioni veicolate ad altro soggetto. Può tuttavia verificarsi che il fenomeno “circolatorio” dei dati personali sia connotato da vera e propria “*circolarità*”, ossia che nasca a monte con una accolta di dati personali provenienti dall'interessato, poi veicolatigli anche valle, dopo essere stati oggetto di elaborazione. Si pensi, ad esempio, ad esami di laboratorio in cui vengono restituiti i risultati delle analisi su campioni biologici forniti dallo stesso interessato, al trattamento dei dati relativi a test anti-covid e allo stato delle vaccinazioni per i “*green pass*” da esibire con QR-CODE e, analogamente, ai dati di carattere sanitario accessibili al paziente mediante fascicolo sanitario elettronico o in altre modalità.

In tali casi appare come “destinatario” anche lo stesso interessato, a cui i dati medesimi siano riferibili e questi ha, ovviamente, le situazioni giuridiche soggettive attive ben scolpite nel diritto fondamentale alla protezione dei dati personali e nei c.d. diritti dell'interessato, sopra richiamati, con i quali può esercitare appieno un controllo sul trattamento e, in altre parole, l'autodeterminazione informativa.

Non mi pare sia però questo il concetto tecnico di “destinatario” indicato dall'art. 4, par. 1, punto 9, del GDPR, che invece lascia intendere l'altruità soggettiva rispetto alla persona, identificata o identificabile, a cui i dati medesimi si riferiscono. L'indagine deve dunque essere percorsa in altre direzioni.

²⁰ Cfr. S. RODOTÀ, *Tra diritti fondamentali ed elasticità della normativa: il nuovo codice della privacy*, in *Europa e diritto privato*, 2004, 1, pp. 1-10; G. FINOCCHIARO, *Riflessioni sul poliedrico Regolamento europeo sulla “privacy”*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 4, pp. 895 ss.; G. ALPA-G. RESTA, *Le persone e la famiglia, vol.1. – Le persone fisiche e i diritti della personalità*, Torino, 2019, pp. 356 ss.

²¹ Cfr. F. BRAVO, *Sul bilanciamento proporzionale dei diritti e delle libertà “fondamentali”, tra mercato e persona: nuovi assetti nell'ordinamento europeo?*, in *Contratto e impresa*, 2018, 1, pp. 190, nonché F. BRAVO, *Il “diritto” a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, Milano, 2018.

2.3. «Destinatario dell'informazione», «titolare del trattamento», «responsabile del trattamento» e altri soggetti appartenenti all'organizzazione del titolare o del responsabile del trattamento

Il destinatario dell'informazione non potrebbe essere tecnicamente ravvisato nel titolare del trattamento che raccoglie le informazioni di carattere personale, né in un soggetto che fa parte dell'organizzazione di quest'ultimo e che provveda a raccoglierle e a farle circolare, né andrebbe ravvisata tale figura soggettiva – ai fini del nostro discorso – nel responsabile del trattamento o in altro soggetto che faccia parte della sua organizzazione²². La rilevanza di tali figure, peraltro, è espressamente esclusa anche dalla già richiamata definizione di «comunicazione» contenuta nell'art. 2-ter, co. 4, del Codice in materia di protezione dei dati personali e, a ben vedere, risponde alle logiche della disciplina che governa tale materia: la vicenda circolatoria rilevante, ai fini della tutela dell'interessato, non è quella endo-organizzativa, nella sua articolata diramazione (considerando cioè tutti i soggetti che, a vario titolo, contribuiscono a realizzare il trattamento dei dati personali e a perseguire le finalità che tramite esso vogliono essere legittimamente perseguite), ma quella esterna all'organizzazione, ancorché complessa, deputata al trattamento. Sicché la circolazione tra soggetti che a vario titolo compongono l'organizzazione del titolare del trattamento (es.: tra un dipendente e l'altro o tra una funzione aziendale ed un'altra) o quelle che intercorrono tra soggetti diversi impegnati nel medesimo trattamento (es.: il flusso di dati tra titolare del trattamento e un fornitore di cui si avvale, designato responsabile esterno del trattamento dei dati) non configura una *comunicazione*, in senso tecnico.

²² Vero è che nelle Linee guida dell'EDPB n. 7/2020 sui concetti di titolare del trattamento e di responsabile del trattamento ai sensi del GDPR, vers. 2.0, adottate il 7 luglio 2021, p. 33, par. 92, si individua una accezione estesa di destinatario, volta a ricomprendere anche il *responsabile* del trattamento: «La definizione si applica a chiunque riceva dati personali, che si tratti o meno di terzi. Ad esempio, quando un titolare del trattamento invia dati personali a un altro soggetto, a un responsabile del trattamento o a terzi, tale soggetto è un destinatario. Un terzo destinatario è considerato titolare di qualsivoglia trattamento che effettua per le proprie finalità dopo aver ricevuto i dati». Si tratta però di precisazione che, essendo destinata a vicende circolatorie interne all'organizzazione del trattamento dei dati personali, rileva non già ai fini dell'individuazione di situazioni giuridiche soggettive attive da parte del destinatario dei dati, bensì ai fini della individuazione di obblighi posti a protezione dei diritti e delle libertà degli interessati. La figura del «destinatario-responsabile» esula pertanto dal perimetro della presente indagine, risultando connotata da una certa irrilevanza ai fini del discorso che si sta conducendo.

2.4. «Destinatario dell'informazione» e «destinatario» dei dati personali ex art. 4, par. 1, n. 9, del GDPR

Una specifica definizione utile al nostro discorso si ha, invero, all'art. 4, par. 1, n. 9, del GDPR, ove si chiarisce che per «*destinatario*» deve intendersi, ai sensi della disciplina in materia di protezione dei dati personali, «la persona fisica o giuridica, l'autorità pubblica, il servizio o un altro organismo *che riceve comunicazione di dati personali*, che si tratti o meno di terzi (...)»²³.

Si tratta dunque, essenzialmente, del destinatario di un'attività comunicativa di dati personali, estraneo all'organizzazione (interna o esterna) del titolare del trattamento (e dunque anche del responsabile del trattamento), il quale entra in rilievo per la circostanza fattuale dell'essergli stata «data conoscenza» dell'informazione di carattere personale veicolata nella vicenda circolatoria.

Che si sia in presenza di «comunicazione» o di «diffusione» di dati personali (richiamate entrambe dall'art. 2-ter, co. 4, del Codice, cit.), la prospettiva – in questa porzione di discorso – non cambia: siamo di fronte pur sempre a vicende circolatorie aventi ad oggetto un'informazione soggettivamente connotata, in quanto avente ad oggetto dati personali, che raggiunge un «destinatario» inteso quale soggetto – determinato o indeterminato – che entra in relazione fattuale con il dato, di cui viene data conoscenza in qualsiasi forma, inclusa la messa a disposizione o la consultazione.

²³ La citata definizione di «*destinatario*», contenuta nell'art. 4, par. 1, n. 9, GDPR prosegue con l'ulteriore precisazione che « (...) Tuttavia, le autorità pubbliche che possono ricevere comunicazione di dati personali nell'ambito di una specifica indagine conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri non sono considerate destinatari; il trattamento di tali dati da parte di dette autorità pubbliche è conforme alle norme applicabili in materia di protezione dei dati secondo le finalità del trattamento». La disposizione viene ripresa, a livello interpretativo, anche dal *considerando* n. 31, nel quale viene chiarito che «Le autorità pubbliche a cui i dati personali non sono comunicati conformemente a un obbligo legale ai fini dell'esercizio della loro missione istituzionale, quali autorità fiscali e doganali, unità di indagine finanziaria, autorità amministrative indipendenti o autorità dei mercati finanziari, responsabili della regolamentazione e della vigilanza dei mercati dei valori mobiliari, non dovrebbero essere considerate *destinatari* qualora ricevano dati personali che sono necessari per svolgere una specifica indagine nell'interesse generale, conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri. Le richieste di comunicazione inviate dalle autorità pubbliche dovrebbero sempre essere scritte, motivate e occasionali e non dovrebbero riguardare un intero archivio o condurre all'interconnessione di archivi. Il trattamento di tali dati personali da parte delle autorità pubbliche dovrebbe essere conforme alle norme in materia di protezione dei dati applicabili secondo le finalità del trattamento».

Così intesa, la definizione di «destinatario» di dati personali, oggetto di vicenda circolatoria, non appare ancora decisiva ai fini dell'individuazione di situazioni giuridiche soggettive attive rilevanti in materia di protezione dei dati personali. La definizione di «destinatario», per la verità, è mal coltivata dal legislatore europeo, che – al di là della preoccupazione di escludere la sua estensione alle autorità pubbliche destinatarie di comunicazioni di dati personali nell'ambito di una specifica indagine – non si cura di inserirla in un contesto regolamentare compiuto, nonostante la sua enunciazione nell'art. 4 GDPR, lasciando all'interprete il compito di ripercorrerne la portata.

Ai fini del discorso che si sta conducendo, per via della specificità della disciplina di settore qui considerata, appare infruttuoso riferirsi ad una categoria unitaria di «destinatario» di dati personali, ancorché oggetto di considerazione nella specifica definizione consegnataci dal legislatore europeo, giacché, all'interno di essa, occorre distinguere profili ed aspetti tra loro diversi²⁴.

2.5. (Segue): Il titolare del trattamento «destinatario» di dati comunicati da altro titolare del trattamento ai sensi del GDPR e riflessioni sulla nuova figura del «titolare dei dati» contenuta nel testo originario della proposta di regolamento sulla European Data Governance (c.d. Data Governance Act)

V'è in primo luogo il «destinatario» di dati personali che li “riceve” e li utilizza per effettuare un distinto trattamento rispetto a quello effettuato da colui che trasmette l'informazione personale. In questo scenario abbiamo, nelle maglie interpretative del GDPR, una “comunicazione” di dati personali

²⁴ Nelle Linee guida dell'EDBP n. 7/2020, vers. 2.0, cit., p. 31, par. 85, si chiarisce che le figure del destinatario di dati personali e del terzo sono di tipo “relazionale”: «(...) A differenza di quanto avviene per il titolare e il responsabile del trattamento, il regolamento non stabilisce obblighi o responsabilità specifici per i destinatari e i terzi. Si tratta di concetti *relazionali*, nel senso che rimandano a una relazione con un titolare o con un responsabile del trattamento da una prospettiva specifica; ad esempio, il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento comunica i dati a un destinatario. Un destinatario di dati personali e un terzo possono essere considerati al contempo titolari o responsabili del trattamento da altri punti di vista. Ad esempio, soggetti da considerarsi destinatari o terzi sotto un determinato punto di vista, sono per altri versi titolari di un trattamento del quale determinano la finalità e i mezzi». La qualificazione di “destinatario”, in sé, non è dunque sufficiente a ricostruire un corretto inquadramento giuridico, occorrendo affiancare l'analisi di ulteriori qualificazioni soggettive, in relazione a diversi contesti di riferimento.

da un titolare del trattamento (“A”) ad un altro titolare del trattamento (“B”), con una vicenda circolatoria che consente a quest’ultimo di avere una disponibilità fattuale di dati personali²⁵, suscettibile di essere inquadrata nell’ambito di un “diritto” al trattamento²⁶, in presenza di determinati presupposti: ad esempio, occorre innanzitutto che la comunicazione (o la diffusione) posta in essere dal titolare del trattamento “A” sia lecita e dunque assistita da una condizione di liceità e conforme ai principi del trattamento indicati all’art. 5 GDPR, incluso il principio di finalità, di minimizzazione, di limitazione (oltre che alle ulteriori disposizioni vigenti in materia di trattamento dei dati personali); occorre poi verificare se anche il titolare del trattamento “B” – che, nella vicenda circolatoria, entrerà nella disponibilità dei dati – abbia, sin dalla raccolta dei dati, anch’egli soddisfatto una condizione di liceità per il proprio trattamento e se si sia conformato ai predetti principi del trattamento (oltre che alle ulteriori disposizioni vigenti in materia). Poiché le condizioni di liceità vengono ad essere inquadrare come meccanismi per assicurare il corretto bilanciamento degli interessi rilevanti, individuabili in capo ai protagonisti della fattispecie di trattamento, ed operano essenzialmente – come nel caso del consenso dell’interessato – prevedendo e rimuovendo ostacoli all’esercizio del “diritto” di effettuare operazioni sui dati per finalità legittime, individuabile *ab origine* in capo al titolare del trattamento, può senz’altro essere riconosciuto a quest’ultimo, quale destinatario dell’informazione personale nella vicenda circolatoria, una situazione giuridica soggettiva attiva, collocabile nell’ambito di libertà costituzionalmente garantite nel sistema di protezione multilivello, riconducibili (anche) al principio di autonomia privata²⁷. L’esigenza di

²⁵ Nel riferirci alla situazione del titolare del trattamento «destinatario» della comunicazione dei dati personali trasmessigli da altro titolare, non si esce dal perimetro di ricerca delineato da Vincenzo Cuffaro sulla posizione del destinatario dell’informazione: l’A. aveva escluso dal perimetro della propria indagine chi riceve o ricerca le informazioni per effettuare a propria volta un’ulteriore trasmissione, ponendosi un problema in ordine al reperimento delle fonti di informazioni tra soggetti autori del flusso informativo volto ad altri destinatari; nel riferirci tuttavia al titolare del trattamento destinatario della “comunicazione” dell’informazione di carattere personale, i problemi sono evidentemente altri, dato che quest’ultimo non è necessariamente un soggetto che si procura dati per una successiva loro comunicazione ad altri destinatari. Il destinatario di dati personali, come spesso avviene, è interessato ad utilizzarli per il raggiungimento delle proprie finalità, nell’ambito delle quali la comunicazione ad ulteriori soggetti è attività di trattamento meramente eventuale, non intrinsecamente necessaria.

²⁶ F. BRAVO, *Il “diritto” a trattare dati personali per lo svolgimento dell’attività economica*, cit., *passim*.

²⁷ *Ibidem.*, p. 57 ss.

protezione dell'interessato, a cui i dati personali si riferiscono, impone ovviamente di considerare l'esistenza, accanto alle situazioni giuridiche attive, anche di quelle passive: com'è ben noto, la disciplina di settore individua stringenti obblighi di protezione a carico del titolare del trattamento, in favore dell'interessato, ma l'esistenza di tali obblighi, in funzione di tutela dei diritti fondamentali di quest'ultimo, non deve portare a negare l'individuazione di concorrenti situazioni giuridiche soggettive attive in capo al titolare del trattamento, segnate dalla logica delle circolazione dei dati a cui sono improntate da tempo le strategie del legislatore europeo²⁸.

Non è sufficiente, ovviamente, la presenza di accordi tra titolari del trattamento interessati dalla circolazione dei dati per considerare lecito il trattamento da parte del titolare «destinatario». La complessità della disciplina riflette la complessità degli interessi in gioco, che vanno contemperati al punto da impedire di considerare l'*asset* informativo di carattere personale alla stregua di "merce", che possa essere liberamente oggetto di atti dispositivi tra un titolare del trattamento ed un altro: la qualificazione del dato (personale) quale "attributo" della persona (a cui il dato si riferisce)²⁹, impone di considerare che le vicende circolatorie relative ad informazioni personali siano, sì, assoggettate ad un regime giuridico che si presenta con talune rigidità, volte a garantire i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato, ma non esclude affatto né l'individuazione di situazioni giuridiche soggettive in capo al titolare del trattamento³⁰ (anche qualora questi sia «destinatario» dei dati personali originariamente raccolti da altro titolare del trattamento, che provveda alla loro comunicazione), né la possibilità che vengano instaurati rapporti giuridici (tra "titolare del trattamento" e "interessato" oppure tra "titolari del trattamento") volti a

²⁸ Sia la direttiva 95/46/CE, sia il Reg. (UE) 679/2016, colgono entrambi gli aspetti, quello della protezione dei dati personali e quello della libera circolazione, e ciò risulta ben evidente anche dal titolo dei provvedimenti normativi. La strategia europea volta a riconoscere l'importanza della circolazione dei dati (personali e non personali) nell'UE è stata più recentemente ribadita dalla Commissione europea anche con la Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dedicata ad «Una strategia europea per i dati» (COM/2020/66 final) a cui ha fatto seguito l'emanazione della già cit. proposta di Regolamento sulla *European Data Governance* (c.d. *Data Governance Act*), ove si accentua una più netta individuazione di situazioni giuridiche soggettive, rilevanti anche per il «destinatario» dei dati personali.

²⁹ Per un'ampia ed efficace trattazione, non limitata al trattamento dei dati personali, si rimanda a G. RESTA, *Autonomia privata e diritti della personalità*, Napoli, 2005.

³⁰ F. BRAVO, *Il "diritto" a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, cit., *passim*.

trarre utilità economica dai dati personali³¹.

Del resto è insito nella definizione di titolare del trattamento il potere (ed il diritto) di trattare dati personali: questi è ravvisato, infatti, nel soggetto che «determina» (ovvero ha il potere ed il diritto di determinare) «le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali» (art. 4, n. 7, GDPR). Quando poi si afferma, anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nel Trattato, che l'interessato ha il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali che siano stati fatti oggetto di trattamento, si sta al contempo ammettendo, quale elemento presupposto, che vi sia un trattamento di dati personali che un soggetto lecitamente pone in essere, sulla base di situazioni giuridiche soggettive attive che l'ordinamento non può non riconoscergli per il perseguimento di finalità legittime, nell'ambito di attività anche costituzionalmente protette³².

Ciò non deve però condurre il ragionamento all'individuazione di diritti esclusivi, di tipo proprietario, sui dati personali, in capo al titolare del trattamento³³ e il riconoscimento del valore economico dei dati personali,

³¹ Si veda, in tal senso, A. DE FRANCESCHI-M. LEHMANN, *Data as Tradeable Commodity and New Measures for their Protection*, in *The Italian Law Journal*, 2015, 1, pp. 22; G. ALPA, *La "proprietà" dei dati personali*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, cit., pp. 11 ss.; G. RESTA-V. ZENO ZENCOVICH, *Volontà e consenso nella fruizione dei servizi in rete*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 2, pp. 411-440; G. RESTA, *I dati personali oggetto del contratto. Riflessioni sul coordinamento tra la Direttiva (UE) 2019/770 e il Regolamento (UE) 2016/679*, in A.M. GAMBINO-A. STAZI (a cura di), *La circolazione dei dati. Titolarità, strumenti negoziali, diritti e tutele*, Pisa, 2020, pp. 55 ss.); V. RICCIUTO, *Il contratto ed i nuovi fenomeni patrimoniali: il caso della circolazione dei dati personali*, cit., pp. 642 ss.; V. RICCIUTO, *Circolazione e scambio dei dati personali. Il problema della regolazione del nuovo fenomeno patrimoniale*, cit.; V. RICCIUTO-C. SOLINAS, *Forniture di servizi digitali e «pagamento» con la prestazione dei dati personali. Un discusso profilo dell'economia digitale*, Milano, 2022. Si rimanda anche a F. BRAVO, *Lo "scambio di dati personali" nella fornitura di servizi digitali ed il consenso dell'interessato tra autorizzazione e contratto*, in *Contratto e impresa*, 2019, 1, pp. 34-58; F. BRAVO, *La «compravendita» di dati personali?*, in *Diritto di Internet*, 2020, 3, pp. 521-540; F. BRAVO, *Il commercio elettronico di dati personali*, in T. PASQUINO-A. RIZZO-M. TESCARO (a cura di), *Questioni attuali in tema di commercio elettronico*, Napoli, 2020, pp. 83-130.

³² F. BRAVO, *Il "diritto" a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, cit., pp. 54 ss.

³³ Si veda, esplicitamente, G. ALPA, *La "proprietà" dei dati personali*, cit., pp. 3 ss.; nonché G. RESTA, *I dati personali oggetto del contratto. Riflessioni sul coordinamento tra la Direttiva (UE) 2019/770 e il Regolamento (UE) 2016/679*, cit., pp. 55 ss. e, ivi, pp. 56 e 57, ove l'A. chiarisce, in relazione alle «tesi per cui dei dati personali possa predicarsi una vera e propria appartenenza di stampo proprietario», che «le obiezioni mosse nei confronti delle prospettazioni di stampo proprietario appaiono difficilmente superabili. E ciò perché il sistema europeo della tutela dei dati personali è costruito in funzione attuativa del precetto di protezione dei diritti

quali “beni” in senso economico, non porta certo all’automatica loro riconduzione nella categoria dei beni giuridici³⁴.

Mi sembra si possa affermare che il diritto a trattare dati personali, anche da parte del titolare «destinatario», rimanga un diritto non (necessariamente) derivato, ma ravvisabile originariamente in capo al titolare medesimo, in quanto espressione di diritti costituzionalmente garantiti³⁵. A conforto di tale assunto soccorrono anche le riflessioni critiche dell’EDPB (*European Data Protection Board*) e dell’EDPS (*European Data Protection Supervisor*) al testo originario della Proposta di Regolamento in tema di *European Data Governance* (noto come «*Data Governance Act*»), esternate nella *Joint Opinion* n. 3/2021, a p. 11, a margine della definizione di «*titolare dei dati*», contenuta all’art. 4, punto 5, della citata proposta di regolamento, la quale si riferisce a «la persona giuridica o l’interessato che, conformemente al diritto dell’Unione o nazionale applicabile, ha il diritto di concedere accesso a determinati dati personali o non personali sotto il proprio controllo o di condividerli». L’EDPB e l’EDPS ne hanno chiesto una sostanziale modifica in quanto, «invece di affermare che una persona giuridica ha il diritto di concedere l’accesso a dati personali o di condividerli, sarebbe più appropriato indicare se, e a quali condizioni, un determinato trattamento di dati personali possa essere effettuato o meno»³⁶. In altre parole, l’EDPB

fondamentali, e segnatamente del diritto iscritto nell’art. 8 della Carta UE. Il Regolamento UE n 2016/679 (...), in particolare, non è volto a riconoscere privative su beni immateriali, bensì a *tutelare le persone fisiche* “con riguardo al trattamento dei dati personali” (come recita il titolo dello stesso atto normativo); e, dunque, a bilanciare l’interesse al controllo sull’utilizzazione dei propri dati personali con l’opposto interesse all’accesso e alla circolazione delle informazioni. È, invece, assente dalla prospettiva di intervento del Legislatore, e più in generale del diritto europeo, l’idea di ascrivere diritti esclusivi aventi contenuto patrimoniale sui dati personali».

³⁴ Efficaci sul punto, ancora una volta, le parole di G. RESTA, *I dati personali oggetto del contratto. Riflessioni sul coordinamento tra la Direttiva (UE) 2019/770 e il Regolamento (UE) 2016/679*, cit, p. 55 s., per il quale è sì indiscutibile che i dati personali abbiano assunto uno straordinario valore economico nella società attuale, grazie anche all’intero sistema dell’industria 4.0, tipicamente *data driven*, «Tuttavia, l’acquisizione di un valore economico, com’è noto, non è di per sé un presupposto condizionante rispetto alle scelte di valorizzazione giuridica dei beni. Stabilire se un’entità, che abbia acquisito sul piano socio-economico un apprezzabile valore di scambio, sia un bene tecnicamente appropriabile e poi, secondariamente, se sia suscettibile di costituire oggetto di contratti, aventi efficacia obbligatoria o reale, è scelta rimessa esclusivamente all’ordinamento giuridico (cfr. unicamente art. 810 cod. civ.)».

³⁵ F. BRAVO, *Il “diritto” a trattare dati personali nello svolgimento dell’attività economica*, cit., pp. 57 ss. e pp. 143 ss.

³⁶ EDPB-EDPS, *Joint-Opinion* No. 3/2021 *on the Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act)*, vers. 1.1, 9 giugno 2021, p. 11.

e l'EDPS hanno criticato la nuova categoria soggettiva di «titolare dei dati», rimarcando l'opportunità di fare invece riferimento a quella di «titolare del trattamento» prevista dal GDPR, con riferimento alla quale la legittimazione a trattare dati personali discende direttamente dall'esistenza di una base giuridica contemplata *ex lege* e non da autorizzazioni o licenze provenienti da altri titolari.

In base al GDPR, infatti, il titolare del trattamento non esercita il diritto a trattare dati personali dell'interessato in forza di una "licenza" attribuita dall'interessato e, di conseguenza, non ha alcuna facoltà di trasferire, ritrasferire o concedere ad altri situazioni giuridiche soggettive attive concernenti dati personali³⁷. I dati possono sì circolare da un titolare del trattamento ad un altro, ma sia l'operazione di trasferimento (da parte del primo titolare del trattamento) sia quella di successiva acquisizione (da parte del secondo titolare del trattamento) apparterranno a distinti trattamenti di dati personali ed occorrerà che ciascuno dei due soggetti (trasmittente e ricevente) siano legittimati a porre in essere tali specifiche operazioni di trattamento in base ad una delle condizioni di liceità previste dall'art. 6, par. 1, o dall'art. 9, par. 2, del GDPR. Il secondo titolare del trattamento, dunque, non può giovare della mera autorizzazione, concessione o licenza al trattamento di dati personali eventualmente proveniente dal primo titolare.

Anche su tale aspetto si possono richiamare le osservazioni formulate nella *Joint Opinion* No. 3/2021, p. 14 s., ove l'EDB e l'EDPS – con riferimento al testo originario della proposta di regolamento in tema di *European Data Governance* – «osservano che la proposta [*Data Governance Act, n.d.a.*] fa riferimento a una "autorizzazione dei titolari dei dati" per l'utilizzo dei dati in diverse disposizioni (...)» e «rilevano a questo proposito che nella maggior parte dei casi non è chiaro se l'oggetto dell'autorizzazione sia il riutilizzo di dati personali o non personali, o di entrambi. (...) [O]sservano inoltre che nel caso del trattamento dei dati personali l' "autorizzazione" indicata nella proposta non può sostituire la necessità di un fondamento giuridico adeguato a norma dell'articolo 6,

³⁷ Il consenso dell'interessato è atto autorizzatorio con cui l'interessato medesimo rimuove il vincolo che l'ordinamento giuridico ha posto per assicurare un corretto bilanciamento degli interessi rilevanti [v., *amplius*, F. BRAVO, *Le condizioni di liceità del trattamento di dati personali*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, cit., pp. 110-193. In materia si veda anche D. POLETTI, *Le condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in *Giur. it.*, 2019, 12, pp. 2783 ss.]. Non legittima il titolare ad atti di successivo trasferimento ad altro titolo, secondo lo schema delle licenze e delle sublicenze riscontrabili, ad esempio, nella gestione dei diritti di proprietà intellettuale o industriale.

paragrafo 1, GDPR ai fini del lecito trattamento dei dati personali. In altre parole, secondo il GDPR il trattamento dei dati personali è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle basi giuridiche di cui all'articolo 6, paragrafo 1, dello stesso GDPR. È opportuno che la proposta specifichi chiaramente questo aspetto onde evitare qualsiasi ambiguità (...).

Ebbene, tra le basi giuridiche di cui all'art. 6, par. 1 GDPR (per i dati comuni, così come quelle indicate all'art. 9, par. 2, GDPR, per i dati appartenenti a categorie particolari), non è contemplata l'autorizzazione (neanche sotto forma di licenza o altro atto dispositivo) che un titolare del trattamento possa eventualmente formulare nei confronti del destinatario delle vicende circolatorie concernenti dati personali. Sul punto è chiarissima l'osservazione critica dell'EDPB e dell'EDPS nella citata *Joint Opinion* No. 3/2021, ove, a p. 15, si rimarca espressamente che «Anche interpretando la nozione di “autorizzazione (che tuttavia deve essere definita nel testo legislativo della proposta) come la decisione (una scelta commerciale) assunta da una persona giuridica di permettere il trattamento di dati personali laddove tale persona giuridica disponga di una base giuridica a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, GDPR per autorizzate tale trattamento, va notato che il testo letterale di alcune disposizioni della proposta non sembra suffragare questa interpretazione conforme al GDPR» perché, in maniera del tutto erronea, «l' “autorizzazione” sembra essere un'alternativa ad almeno una delle basi giuridiche (consenso dell'interessato) di cui all'articolo 6 GDPR», come ad esempio è riscontrabile nella parte finale dell'art. 5, par. 6, della proposta del *Data Governance Act*, nel quale veniva previsto che «Qualora l'utilizzo dei dati non possa essere concesso in conformità agli obblighi di cui ai paragrafi da 3 a 5 e non vi sia altra base giuridica per la trasmissione dei dati a norma del regolamento (UE) 2016/679, l'ente pubblico aiuta i riutilizzatori a richiedere il *consenso degli interessati e/o l'autorizzazione delle entità giuridiche*».

Vero è, invece, che il titolare del trattamento *destinatario* delle informazioni veicolategli da altro titolare deve autonomamente soddisfare le condizioni di liceità di cui agli artt. 6, par. 1, e/o 9, par. 2, GDPR, per poter esercitare legittimamente poteri e facoltà che l'ordinamento accorda al titolare medesimo, senza potersi giovare – stando all'assetto del GDPR – di autorizzazioni, licenze o altri atti autorizzativi o dispositivi imputabili al titolare del trattamento collocato a monte della vicenda circolatoria³⁸.

³⁸ Per il titolare del trattamento «destinatario» dell'informazione personale sorgono ulteriori delicati problemi, che, per esigenze di economia di trattazione, ci si riserva di indagare in altra sede. Tra questi v'è lo spinoso problema del c.d. *secondary use* e del *riuso* dei dati

2.6. (Segue): «Destinatario» di dati non inquadrabile nelle altre categorie del GDPR

L'indagine va ripercorsa anche in altra direzione.

Vi sono infatti casi in cui il «destinatario» delle informazioni non possa essere considerato «titolare del trattamento» o altro soggetto previsto dalla normativa in materia di protezione dei dati personali, per via dell'inapplicabilità del GDPR, come ad esempio nei casi di esclusione dall'ambito di applicazione materiale: chi riceve le informazioni personali, le raccoglie, le utilizza per fini personali o domestici non può essere considerato titolare del trattamento perché non trova applicazione la disciplina in esame per via della c.d. esenzione domestica contemplata all'art. 2, par. 2, lett. c), GDPR. Non viene però meno la pretesa del destinatario di fruire dell'informazione. Ne ha il diritto?

È la situazione di quanti, pur non essendo titolari del trattamento e non facendo parte dell'organizzazione del titolare o del responsabile, risultino «destinatari» della comunicazione o diffusione di dati personali, senza però rivestire neanche la qualifica di interessati del trattamento³⁹.

Si pensi alla comunicazione di dati effettuata da parte di un titolare del trattamento ad un soggetto diverso dall'interessato. In tal senso si trova ad essere «destinatario» dell'informazione, ad esempio, (i) il cliente dell'avvocato, che apprende da quest'ultimo dati personali, anche appartenenti a categorie particolari, della controparte, oppure (ii) l'interessato che chiede i dati relativi al traffico telefonico da cui risultano le chiamate in entrata e in uscita dal proprio numero (con ultime tre cifre asteriscate) o, ancora, (iii) il cliente di un istituto di credito che intende accedere a movimentazioni bancarie proprie, che, al contempo, contemplino anche dati di soggetti terzi, oppure, ancora, (iv) agli utenti di un *social network* che accedono alle pagine create dagli utenti e rese fruibili via Internet dalla piattaforma *online* o, ancora, (v) il lettore di un quotidiano che apprende informazioni di carattere personale diffuse mediante i mezzi di informazione, quali la stampa cartacea, quella

personali, sulla cui regolamentazione l'UE ha posto rinnovate attenzioni nel già citato *Data Governance Act*.

³⁹ Ovviamente, ove le informazioni trasmesse al destinatario siano a questi riferibili quale soggetto interessato al trattamento dei dati personali, questi ha una situazione giuridica soggettiva attiva inquadrabile nel diritto alla protezione dei dati personali e nella costellazione dei diritti dell'interessato, previsti dal GDPR, tra i quali i diritti di informazione, il diritto di accesso e di ottenere copia dei dati, ma anche il diritto alla portabilità dei dati in formato strutturato, il diritto di cancellazione (oblio), di opposizione, di limitazione, e così via. Sul punto si rinvia a quanto già illustrato *supra*, al par. 2.2.

online o il sistema radiotelevisivo.

Si tratta di scenari complessi, perché l'ampia categoria finisce per racchiudere fattispecie non sempre disciplinate in via unitaria e che pertanto richiedono un approccio di tipo analitico, eventualmente per macrocategorie. Tuttavia, avverte Vincenzo Cuffaro, «non costituisce un serio ostacolo il dover constatare (...) che l'interesse del destinatario dell'informazione appare diversamente configurato sul piano positivo a seconda dei settori (o, meglio, dei mezzi di svolgimento dell'attività dei *mass-media*) cui ha riferimento. Ciò, infatti, non sorprende, né smentisce la (possibilità di una) ricostruzione in termini unitari della figura, quando si abbia consapevolezza dei motivi che hanno determinato tale discrepanza»⁴⁰. Invero, continua l'illustre A., il «diritto all'informazione (...), caratterizzato da un contenuto significativamente articolato a seconda dei settori d'attività dei *mass-media* cui si riferisce, così come da un diverso novero di strumenti giuridici che ne consentono la tutela, si pone allora quale emblematico modello di diritto soggettivo superindividuale. In tal senso, il chiamo alla nozione, ed alla categoria, del diritto soggettivo vale soprattutto ad evocare lo schema concettuale, quale paradigma di unitarietà delle fattispecie ad esso ricondotte e quale segno del grado di tutela che si ritiene debba essere apprestata. Rispetto a tale schema concettuale, il momento dell'individuazione del soggetto titolare del diritto è obiettivamente condizionato dalla natura peculiare del bene cui l'interesse si rivolge. Bene che, insuscettibile di appropriazione e di godimento esclusivo secondo la egoistica logica proprietaria, può invece essere colto, sul piano formale, nelle utilità che derivano al singolo dal rispetto, da parte di coloro che svolgono l'attività d'informazione, delle norme di settore; norme riguardo alle quali la dimensione individuale dell'interesse – certamente presente, a motivo dell'incidenza che il fenomeno dell'informazione determina sul modo di essere della persona – riflette e si confronta con la dimensione collettiva e superindividuale. L'oggetto del diritto (...) si pone quindi come esterno al soggetto, come bene rispetto al quale le norme di volta in volta richiamate attribuiscono al titolare il potere di intervenire al fine di (concorrere) a realizzare il corretto svolgimento dell'attività d'informazione. Il carattere superindividuale dell'interesse non contraddice, dunque, la possibilità di riconoscere in capo al singolo la titolarità di un diritto che gli appartiene in quanto persona, bensì spiega le particolari modalità che ne segnano la tutela»⁴¹. Sicché, conclude Vincenzo Cuffaro, «Quando, dunque, si

⁴⁰ V. CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, cit., pp. 156 s.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 163 s.

voglia approfondire l'indagine sul contenuto del diritto all'informazione, secondo gli spunti ora cennati, l'attenzione deve rivolgersi ad indagare quali strumenti ne consentano la realizzazione, per verificare così il concreto atteggiarsi dell'interesse ed insieme saggiare la praticabilità di vie di tutela diverse ed ulteriori rispetto a quelle già previste dalla normativa di settore. Ma è comunque da questa che è opportuno prendere le mosse⁴².

In questa prospettiva, sulla quale incide la dimensione individuale e collettiva (segnalata anche da Stefano Rodotà con riguardo ai dati personali), si colloca il percorso di analisi dei diritti del «destinatario» dell'informazione (qui intesa come informazione di carattere personale), da indagare sia secondo le logiche del bilanciamento degli interessi individuali, di cui sono portatori tutti i soggetti coinvolti nelle dinamiche di circolazione dei dati personali, sia secondo le logiche di tutela di interessi superindividuali, presidiati dalle specifiche norme di settore in cui le variegate fattispecie vengono a collocarsi⁴³.

2.7. «Destinatario dell'informazione» e «utente dei dati» nel testo originario della proposta di regolamento sull'European Data Governance (Data Governance Act)

L'indagine non può non tener conto dell'ulteriore classificazione soggettiva annunciata nella proposta di regolamento sull'*European Data Governance*: l'art. 2, par. 1, n. 6, del *Data Governance Act*, nel testo originario della proposta, conteneva una dirimente definizione di «*utente di dati*», inteso quale «una persona fisica o giuridica che ha accesso legittimo a determinati dati personali o non personali ed è *autorizzata a utilizzare tali dati* a fini commerciali o non commerciali»⁴⁴.

Si pongono, anche in merito a tale figura, i problemi già emersi con riguardo alla menzionata *autorizzazione*, contemplata anche con riferimento alla figura del «*titolare dei dati*». Nella cit. *Joint Opinion* No. 3/2021,

⁴² *Ibidem*, p. 164.

⁴³ Siffatta analisi esula tuttavia dall'economia del presente scritto, ma il percorso finora condotto rivela come l'inquadramento effettuato da Vincenzo Cuffato sulla tutela del destinatario dell'informazione divulgata tramite *mass-media* offra un quadro prezioso di riferimento anche per lo studio delle questioni che riguardano il destinatario dell'informazione di carattere personale nelle vicende che interessano la circolazione dei dati personali.

⁴⁴ La definizione di «utente di dati», nella versione definitiva del *Data Governance Act* (Reg. UE n. 868/2022), ha subito rilevanti modifiche ed è ora collocata all'art. 2, par. 1, n. 9. Si veda, *amplius*, quanto riportato nel par. 2.8. del presente scritto.

l'EDPB e l'EDPS non hanno mancato di far sentire nuovamente la loro voce critica avverso le scelte della Commissione europea, rimarcando che si tratta di «una nuova definizione (...) la cui interazione, nel caso dei dati personali, con la definizione di “destinatario” di cui all'articolo 4, punto 9, GDPR, non è chiara»⁴⁵. A tacer d'altro, l'EDPB e l'EDPS hanno notato che «l'articolo 11, punto 1, della proposta stabilisce quanto segue: “il fornitore non può utilizzare i dati per i quali fornisce servizi per scopi diversi dalla messa a disposizione di tali dati agli utenti dei dati [...]”. Questa disposizione, in combinato disposto con la definizione di “utente dei dati”, è fonte di incertezza giuridica, a causa delle diverse nozioni di “destinatario” ai sensi del GDPR, e “utente dei dati” ai sensi della proposta, che causerebbero difficoltà nell'applicazione pratica»⁴⁶. Per di più, «la definizione di cui all'articolo 2, punto 6, potrebbe inoltre essere fuorviante se intesa come riferita a una persona fisica o giuridica che è autorizzata (ha diritto?) a utilizzare dati personali a fini commerciali o non commerciali. Non è chiaro neppure il riferimento a tale “autorizzazione”, né il suo significato (fonte ed effetto giuridico)»⁴⁷.

In altre parole, la confusione generata dal sovrapporsi di categorie soggettive diverse nei due provvedimenti normativi europei (GDPR e *Data Governance Act*), con evidente loro mancato coordinamento, generano ambiguità che il legislatore avrebbe dovuto scongiurare sin dall'inizio, evitando che l'attuale preoccupazione di valorizzare l'utilizzo patrimoniale dei dati personali, quale motore propulsivo del mercato unico, andasse ad intaccare quel consolidato sistema di tutele offerto dalla consolidata disciplina in tema di protezione (e libera circolazione) dei dati personali.

2.8. *Ulteriori considerazioni alla luce delle definizioni di «titolare dei dati» e di «utente di dati» contenute nel testo definitivo del Data Governance Act e riflessioni conclusive*

Le criticità evidenziate dall'EDP e dall'EDPS, con la *Joint Opinion* sulla proposta di Regolamento europeo noto come *Data Governance Act*, hanno portato – nella versione definitiva del testo del regolamento emanato il 30 maggio 2022 (Reg. UE 868/2022), preceduta dalla versione stilata il 15 dicembre 2021 a seguito dell'accordo raggiunto dal Consiglio e dal

⁴⁵ EDPB-EDPS, *Joint Opinion* No. 3/2021, cit., p. 12.

⁴⁶ EDPB-EDPS, *Joint Opinion* No. 3/2021, cit., pp. 12-13.

⁴⁷ EDPB-EDPS, *Joint Opinion* No. 3/2021, cit., p. 13.

Parlamento europeo⁴⁸ – ad una significativa modifica della definizione di “titolare dei dati” (“*data holder*”), dalla quale viene ora espressamente escluso l’interessato (“*data subject*”): «“*data holder*” means a legal person, including public sector bodies and international organisations, or a natural person who is not a data subject with respect to the specific data in question, which, in accordance with applicable Union or national law, has the right to grant access to or to share certain personal data or non-personal data»⁴⁹.

L’interessato (*data subject*) viene ora considerato autonomamente nel testo del *Digital Governance Act* e individuato richiamando la definizione contenuta nel GDPR. “Titolare dei dati” e “interessato”, pertanto, sono categorie soggettive distinte e non sovrapponibili.

Nell’impianto normativo del *Digital Governance Act*, tuttavia, rimane l’individuazione di tale nuova figura soggettiva, il titolare dei dati o *data holder*, a cui espressamente viene riconosciuto il diritto di concedere l’accesso o di condividere determinati dati, personali o non personali, mutando il paradigma di riferimento rispetto a quanto previsto dal GDPR. Si ha un soggetto diverso dall’interessato che, trovandosi nella disponibilità di dati anche personali, ha il *diritto* di trasferire l’informazione, di carattere personale o non personale, a dei “destinatari”, concedendo loro l’accesso o la condivisione delle informazioni (modalità con cui può esplicitarsi, ai sensi dell’art. 2-ter del nostro codice in materia di protezione dei dati personali emendato con la riforma del 2018, la «comunicazione» e la «diffusione» dei dati). Con il nuovo impianto normativo, il «destinatario» delle informazioni, mediante la vicenda traslativa, può dunque acquistare a titolo derivativo diritti, mediante accesso e messa in condivisione delle informazioni anche di carattere personale, cumulabili con l’autonomo diritto che può vantare in applicazione delle condizioni di liceità di cui agli artt. 6, par. 1, e 9, par. 2, GDPR.

Anche la figura dell’utente dei dati o “*data user*” è stata modificata

⁴⁸ Cfr., *supra*, nota n. 15.

⁴⁹ Cfr. art. 2, par. 1, n. 8), del *Data Governance Act* Reg. UE 868/2022. Nella versione in italiano viene testualmente mantenuta l’espressione «*titolare dei dati*», nonostante le incongruenze palesi con la disciplina in materia di protezione dei dati personali, nella quale s’è sempre evitato di riferire la *titolarità* al *dato* in sè, sia con riguardo all’interessato (ossia al soggetto a cui i dati si riferiscono e a cui i dati appartengono come attributo della persona), sia al titolare del trattamento dei dati, che, appunto, ha la “titolarità” delle operazioni sui dati e non dei dati *ex se*. Nel testo in italiano del *Data Governance Act*, il «*titolare dei dati*» viene definito come «Una persona giuridica, compresi gli enti pubblici e le organizzazioni internazionali, o una persona fisica *che non è l’interessato* rispetto agli specifici dati in questione e che, conformemente al diritto dell’Unione o nazionale applicabile, *ha il diritto di concedere l’accesso a determinati dati personali o dati non personali o di dividerli*».

a seguito dei rilievi critici mossi dall'EDPB e dall'EDPS. Nella nuova versione del testo del *Data Governance Act* (Reg. UE 868/2022) si legge, all'art. 2, par. 1, n. 9), che «*“data user” means a natural or legal person who has lawful access to certain personal or non-personal data and has the right, including under Regulation (EU) 2016/679 in the case of personal data, to use that data for commercial or non-commercial purposes*»⁵⁰. È stato eliminato il riferimento all'«autorizzazione», quale fonte del diritto all'uso di tali dati, ed è stato inserito il riferimento al GDPR per indicare le ipotesi in cui il *data user* vanta già, quale titolare del trattamento (*data controller*), autonome situazioni giuridiche su tali dati, in forza delle basi giuridiche ivi contemplate agli artt. 6, par. 1, e 9, par. 2.

La sovrapposizione delle figure soggettive tra i due testi europei, GDPR e *Data Governance Act*, è inevitabile ed è destinata a creare non poche incertezze. È però chiara la direzione del legislatore europeo, che, sulla scorta della nuova strategia europea sui dati individuata dalla citata Comunicazione della Commissione europea, intende valorizzare le vicende circolatorie e le facoltà di utilizzo delle informazioni, personali e non personali, dando nuovo slancio alla figura del “*destinatario*” ed alle situazioni giuridiche soggettive attive in cui viene a ritrovarsi, che, sulla scorta della felicissima intuizione di Vincenzo Cuffaro, meritano ora di essere ricostruite in maniera sistemica in tale nuovo contesto, a fronte della significativa evoluzione dell'ordinamento europeo.

È su tale linea di ricerca che andrebbe riorganizzato il discorso sulle frastagliate categorie soggettive che si vengono a sovrapporre nel sistema normativo europeo, al fine di eliminare le ambiguità, che hanno ricadute pesanti sia sul piano teorico che su quello applicativo, generate dal cambiamento di paradigma recentemente affermatosi in materia di protezione dei dati personali, perseguito dall'UE al fine di incentivare le prospettive di mercato offerte dall'utilizzo dei dati personali, con nuovi assestamenti sul bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco.

⁵⁰ Nella versione linguistica in italiano, l'«*utente dei dati*» è definito, all'art. 2, par. 1, n. 9), del *Data Governance Act*, come «una persona fisica o giuridica che ha accesso legittimo a determinati dati personali o non personali e che ha diritto, anche a norma del regolamento (UE) 2016/679 in caso di dati personali, a utilizzare tali dati a fini commerciali o non commerciali».



Il volume, muovendo dalle relazioni svolte nel Convegno dedicato al tema, raccoglie riflessioni sull'evoluzione di senso del lemma 'informazione' il cui significato, dalla seconda metà degli anni '80 ad oggi, ha assunto accezioni ulteriori rispetto a quelle riconducibili al tradizionale ambito della libertà di manifestazione del pensiero e delle libertà di informare ed essere informati. L'analisi a più voci segue le moderne forme dell'agire economico-sociale, forme che anche attraverso la pervasiva tutela del trattamento dei dati personali e la riarticolazione del contenuto regolamentare del diritto a ricevere informazioni in ambito contrattuale, hanno stimolato la considerazione una vasta gamma di rapporti giuridici privati, rispetto a ciascuno dei quali si declina il termine informazione, con esiti che toccano la ricostruzione dogmatica e l'attuazione pratica dei diversi istituti.

Alla realizzazione del volume hanno partecipato:

Benedetta Agostinelli
Angelo Barba
Fabio Bravo
Giuseppe Citarella
Massimo Foglia
Francesco A. Genovese
Carmine Lazzaro
Enrico Minervini
Andrea Nervi
Francesco Sangermano
Daniela Valentino
Andrea Zoppini

Guido Alpa
Ettore Battelli
Fausto Caggia
Carlo Colapietro
Paolo Gallo
Aurelio Gentili
Francesco Longobucco
Tiziana Montecchiari
Vincenzo Ricciuto
Claudio Scognamiglio
Angelo Venchiarutti

Fabio Balducci Romano
Roberto Bocchini
Stefano Cherti
Gaetano Di Martino
Maria Luisa Gambini
Claudia Giustolisi
Francesco Macario
Emanuela Morotti
Marco Rizzuti
Emilio Tosi
Giovanni Versaci