

## Presentazione

---

Sopito il clamore che nel maggio 2018 aveva accompagnato la definitiva efficacia del Regolamento UE 2016/679, la relativa disciplina è ormai penetrata stabilmente nella trama dell'ordinamento. È stato infatti adottato il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, tramite il quale si è provveduto, con un intervento radicale, ad adeguare il Codice in materia di protezione dei dati personali, in vigore dal 2003, mentre ancor prima era stato emanato il d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51 di attuazione della Direttiva 2016/680 relativa alla protezione delle persone fisiche rispetto al trattamento dei dati personali per finalità di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento dei reati.

Il disegno complessivo di recepimento nell'ordinamento domestico delle linee tracciate dal legislatore europeo non è ancora concluso – devono ancora trovare attuazione la Direttiva 2016/680, sull'uso dei dati del PNR a fini di prevenzione di reati di terrorismo e la Direttiva 2016/1148, sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi – ma il quadro è sufficientemente completo per consentire di avviare una riflessione che non si limiti alla mera esegesi delle disposizioni del Regolamento, ma proponga una lettura organica del sistema del trattamento dei dati personali qual è delineato dalla normativa di fonte comunitaria.

Questo proposito ha indirizzato la ricerca che, in considerazione della vastità della materia e della molteplicità dei temi da esaminare, ha coinvolto una non piccola comunità di studiosi appartenenti a diverse discipline, sembrando l'ap-proccio multidisciplinare coerente con le esigenze proprie della materia.

Le sei parti nelle quali sono distribuiti i saggi raccolti nel volume intendono così disegnare la mappa del territorio delle regole sul trattamento dei dati personali, i cui confini si sono andati progressivamente ampliando negli oltre venti anni trascorsi dalla emanazione della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

Muovendo dai profili generali diretti a tracciare le linee portanti del settore ed a mettere a fuoco la dimensione assunta dal fenomeno anche in relazione alle molteplici fonti della disciplina, l'analisi considera poi gli specifici ambiti di operatività delle disposizioni dettate nel Regolamento ed individua, nella prospettiva del bilanciamento dei diritti che appare essere una delle cifre caratterizzanti la norma europea, i principi che governano il trattamento dei dati. Sono quindi affrontati gli aspetti più specifici della disciplina, per definire la struttura e l'impianto complessivi della regole ed altresì per considerare i diversi regimi di re-

sponsabilità determinati dal trattamento. Una specifica attenzione è dedicata alle implicazioni in campo penale, anche in considerazione delle disposizioni contenute nel già prima ricordato d.lgs. n. 51/2018 e delle indicazioni ricavabili dalle altre direttive di prossima attuazione. Rispetto ad una materia che l'incalzante progresso tecnologico rende rapidamente obsoleta, segnata com'è da scenari in continua evoluzione, l'indagine complessiva si chiude con la considerazione dei nuovi orizzonti e dei nuovi problemi con i quali il giurista teorico non meno che il giurista pratico sono chiamati fin ora a confrontarsi.

Non spetta certo alla pagina introduttiva verificare se il progetto perseguito si sia rilevato troppo ambizioso e se il disegno così sommariamente delineato possa risultare appagante, ma nel consegnare ai lettori l'esito della ricerca, chi ha avuto la ventura di coordinare lo svolgimento dell'opera deve comunque dare testimonianza della tensione intellettuale che ha caratterizzato l'impegno di tutti gli autori ed esprimere gratitudine per la pazienza e la tenacia con la quale ciascuno ha affrontato il non facile compito di fare chiarezza sui temi specifici, nel condiviso convincimento che la disciplina del trattamento dei dati personali, al di là degli inevitabili tecnicismi, riguarda il valore fondamentale della persona ed impone quindi un'analisi che al rispetto di tale valore sia sempre vigile.

VINCENZO CUFFARO  
ROBERTO D'ORAZIO  
VINCENZO RICCIUTO

## Autori

---

Chiara ALVISI

Professore Ordinario di Diritto privato, Università di Bologna

Sandra ANTONIAZZI

Professore aggregato di Diritto amministrativo, Università di Roma “Tor Vergata”

Fabio BALDUCCI ROMANO

Ricercatore di Diritto dell’Unione Europea, Università di Roma “Tor Vergata”

Simone BARBARESCHI,

Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale, Università di Roma  
“La Sapienza”

Fiammetta BORGIA

Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Roma “Tor Vergata”

Lucia BOZZI,

Professore Ordinario di Diritto privato, Università di Foggia

Fabio BRAVO

Ricercatore confermato di Diritto privato, Università di Bologna

Fausto CAGGIA

Professore Associato di Diritto privato, Università di Enna “Kore”

Fabrizio CALISAI

Professore a contratto di Diritto privato, Università di Sassari

Marina CAPORALE

Professore a contratto di Diritto dell’informazione, Università di Bologna

Aurora CAVO

Avvocato del Foro di Lucca

Vincenzo CUFFARO

Professore Ordinario di Diritto privato, Università di Roma Tre

Cristiano CUPELLI

Professore Associato di Diritto penale, Università di Roma “Tor Vergata”

Alberto DE FRANCESCHI

Professore Associato di Diritto privato, Università di Ferrara

Marco DELL'UTRI

Consigliere della Corte di Cassazione

Francesco DI CIOMMO

Professore Ordinario di Diritto privato, LUISS "Guido Carli" Roma

Roberto D'ORAZIO

Funzionario della Camera dei deputati

Rossana DUCATO

Ricercatore presso Université catholique de Louvain e Université Saint-Louis – Bruxelles

Dario FARACE

Professore aggregato di Diritto privato, Università di Roma "Tor Vergata"

Fabrizio FICO

Dottore di ricerca in Diritto penale, Università di Roma "Tor Vergata"

Riccardo FRAU

Avvocato del Foro di Cagliari

Marialuisa GAMBINI

Professore Ordinario di Diritto privato, Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara

Rosaria GIORDANO

Magistrato addetto all'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di Cassazione

Federica GIOVANELLA

Assegnista di ricerca in Diritto privato, Università di Trento

Andrea GIUBILEI

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Roma Tre

Paolo GUARDA

Ricercatore di Diritto privato comparato, Università di Trento

Alessandro MANTELERO

Professore Associato di Diritto privato, Politecnico di Torino

Venerando MARANO

Professore Ordinario di Diritto ecclesiastico, Università di Foggia

Sara MESSINA

Avvocato, addetta all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia

Valeria MONTARULI

Presidente del Tribunale dei minori di Potenza

Andrea NERVI

Professore Associato di Diritto privato, Università di Sassari

Antonio NICITA

Professore Associato di Analisi e Politiche Microeconomiche, Università di Roma “La Sapienza”

Paolo PASSAGLIA

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Pisa

Federica PEZZA

Avvocato del Foro di Roma

Alessandra PIERUCCI

Funzionario del Garante per la protezione dei dati personali

Giorgio RESTA

Professore Ordinario di Diritto privato comparato, Università di Roma Tre

Stefano RICCI

Professore a contratto di Informatica giuridica, Università dell’Insubria

Giovanni Maria RICCIO

Professore Associato di Diritto privato e comparato, Università di Salerno

Vincenzo RICCIUTO

Professore Ordinario di Diritto civile, Università di Roma “Tor Vergata”

Francesco ROMEO

Professore Associato di Filosofia del diritto, Università di Napoli “Federico II”

Serena SILEONI

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Milano Bicocca

Carla SOLINAS

Ricercatore di Diritto privato, Università di Roma “Tor Vergata”

Raffaele TORINO

Professore Ordinario di Diritto privato comparato, Università Roma Tre

Vincenzo TURCO

Giudice del Lavoro presso il Tribunale di Pisa

Giovanni Maria UDA

Professore Ordinario di Diritto privato, Università di Sassari

Giuseppe VACIAGO

Professore a contratto di Informatica giuridica, Università dell’Insubria

Valentina ZAMBRANO

Ricercatore di Diritto internazionale, Università Niccolò Cusano – Telematica Roma



**Parte Prima**

---

**Profili introduttivi**





## **Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali e la sua applicazione in Italia: elementi per un bilancio ventennale**

SOMMARIO: 1. Il significato della *privacy* e il ruolo dell'interprete. Dalla riservatezza alla *privacy*. Informazioni sulla persona e informazioni della persona. Il confronto con gli enunciati normativi. – 2. Il lessico delle regole europee e la costruzione della disciplina del trattamento dei dati personali. Il ruolo dei *considerando*. Il contenuto delle definizioni. La formulazione delle regole. – 3. La dimensione del trattamento dei dati. L'ambito di applicazione delle regole. La formazione del sistema e il mercato dei dati. Il ruolo del Garante e il principio di effettività.

### **1. Il significato della *privacy* e il ruolo dell'interprete. Dalla riservatezza alla *privacy*. Informazioni sulla persona e informazioni della persona. Il confronto con gli enunciati normativi**

Il Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016 segna una tappa importante dell'ormai non breve cammino della disciplina legale del trattamento dei dati personali e suggerisce di fissare preliminarmente alcuni punti forse utili per la migliore intelligenza delle regole che sono state elaborate nell'arco di venti anni<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In questo arco di tempo si è andata accumulando una vasta letteratura. Senza che sia possibile una ricognizione complessiva degli articoli e degli studi monografici, potrà essere utile ricordare, senza pretese di completezza, che alle normative succedutesi nel tempo sono state dedicate numerose opere collettanee: V. CUFFARO-V. RICCIUTO (a cura di), *La disciplina del trattamento dei dati personali*, Torino, 1997; G. BUTTARELLI, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano, 1997; V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Milano, 1998; E. GIANNANTONIO-M. LOSANO-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *La tutela dei dati personali. Commentario alla legge n. 675/96*, Padova, 1999; V. CUFFARO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il trattamento dei dati personali. Profili applicativi*, Torino, 1999; R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Milano, 2003; F. CARDARELLI-R. SICA-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Il codice dei dati personali. Temi e problemi*, Milano, 2004; G. SARTOR-J. MONDUCCI (a cura di), *Il codice in*

Su un punto vi è generale consenso. Il termine «*privacy*», ormai comunemente utilizzato per richiamare la complessa disciplina del trattamento dei dati personali, ha ormai da tempo assunto un significato stipulatorio affatto diverso da quello con cui veniva inteso quando lo si traduceva come «riservatezza»<sup>2</sup>.

Al riguardo, non possono non apparire profetiche le indicazioni di chi, nei primi anni '70 del secolo scorso, precisava «*dovrebbe essere ormai chiaro che una tutela della riservatezza, adeguata all'ambiente in cui viviamo, richiede soprattutto la possibilità di controllare la stessa attività di raccolta delle informazioni, il modo del loro trattamento, le sedi in cui le informazioni sono raccolte. Nella definizione della riservatezza, quindi, entra come parte integrante non solo il diritto di respingere le invasioni della sfera privata, ma soprattutto il diritto di controllare il flusso di informazioni riguardanti un determinato soggetto*»<sup>3</sup>.

Parole appunto profetiche non solo perché provenienti da un illustre mentore della disciplina, ma anche in quanto con sapiente efficacia esprimono ed anticipano quanto in effetti sarebbe accaduto.

Sembra di poter osservare che nella nozione di *privacy*, o meglio nel mutamento di significato che il termine è venuto assumendo, l'interprete può leggere una sorta di parabola della ricerca giuridica e del ruolo di giurista.

Espressione prima di una aspirazione, poi di una pretesa, in Italia la *privacy* è affidata per larga parte del XX secolo al formante giurisprudenziale<sup>4</sup>; a quei

*materia di protezione dei dati personali. Commentario sistematico al D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196*, Padova, 2004; R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, Milano, 2006; M. BIANCA-F.D. BUSNELLI, *La protezione dei dati personali. Commentario al D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 (codice della privacy)*, Padova, 2007; V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, Torino, 2007. Sul Regolamento UE 2016/679 v. F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali – Dalla Direttiva al nuovo Regolamento europeo*, Torino, 2016; S. SICA-V. D'ANTONIO-G.M. RICCIO (a cura di), *La nuova disciplina europea della privacy*, Milano-Padova, 2016; G. FINOCCHIARO (diretto da), *Il nuovo regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Bologna, 2017; L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2018; A. MANTELERO-D. POLETTI (a cura di), *Regolare le tecnologie: il Reg. UE 2016/679 e la protezione dei dati personali*, Pisa, 2018.

<sup>2</sup> Anche a questo riguardo, sarà sufficiente ricordare che nella nostra letteratura il dibattito sul diritto alla riservatezza ha origini risalenti: v. G. GIAMPICCOLO, *La tutela giuridica della persona umana e il c. d. diritto alla riservatezza*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1958, 458 ss.; G. PUGLIESE, *Il diritto alla riservatezza nel quadro dei diritti della personalità*, in *Riv. dir. civ.*, 1963, 605 ss.; P. RESCIGNO, *Il diritto all'intimità della vita privata*, in *Studi in onore di F. Santoro-Passarelli*, IV, Napoli, 1972, 121 ss.

<sup>3</sup> Così S. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna, 1973, 130.

<sup>4</sup> In una enumerazione necessariamente sommaria devono almeno essere indicate, quali tappe di un percorso molto più ricco seguito dalla giurisprudenza di merito, Cass. 20 aprile 1963, n. 990 in *Foro it.*, 1963, I, 879 e in *Giur. it.*, 1964, I, 1, 469, con nota di G. PUGLIESE,

giudici ed a quei giuristi particolarmente sensibili ai valori della persona, cui una intelligente lettura delle norme costituzionali aveva consentito di delineare un diritto che si colloca su un terreno diverso da quello patrimoniale, un diritto radicato nel più generale diritto della personalità che non si esaurisce nella pretesa ad essere lasciati soli<sup>5</sup>. La *privacy*, nelle varie accezioni del diritto alla riservatezza che lo studioso municipale trae dai testi e dalle esperienze di altri ordinamenti, appare in effetti una sorta di scoperta del giurista il quale dall'uso accorto dello strumentario ermeneutico giunge ad affermarne l'esistenza anche in mancanza di un sufficientemente preciso riscontro normativo<sup>6</sup>. Una scoperta che rivendica alla scienza giuridica ed alla scienza pratica un ruolo non di mera esegesi delle disposizioni legislative, bensì di costruzione del diritto ancorata al riconoscimento dei valori costituzionali, di guida dell'esperienza giuridica per la realizzazione del valore della persona.

Tuttavia, nel momento in cui l'esito della 'scoperta' si consolida nell'opinione dei giuristi e nelle proposizioni della giurisprudenza e consente di affermare senza tentennamenti che sussiste ed è meritevole di tutela il diritto alla riservatezza<sup>7</sup>, la nozione stessa di *privacy* è costretta a confrontarsi con una nuova realtà, quella della tecnologia informatica, che cambia radicalmente la prospettiva di analisi e, sulla scorta di un ricco apparato normativo, determina un radicale mutamento di significato della parola che tuttavia continua ad essere usata come eponimo della disciplina legale.

Per seguire tale modifica di senso, non sembra inutile ricordare che l'idea del diritto sulla riservatezza quale espressione del diritto della personalità era nata e si era sviluppata sul terreno del rapporto tra individuo e mezzi di comunicazione di massa<sup>8</sup>.

Appartiene al notorio che il diritto alla riservatezza, come il suo epigono diritto all'identità personale, entrambi espressione del rilievo assegnato all'interesse della persona quando si pone come soggetto ed al contempo oggetto del diritto, si affermano nella contrapposizione con lo svolgimento dell'attività di informazione; attività che, esplicita nelle diverse modalità offerte da stampa, ra-

---

*Diritto alla libertà di autodeterminazione e tutela della riservatezza*; Cass. 22 maggio 1975, n. 2129 in *Foro it.*, 1976, I, 2895.

<sup>5</sup> Le linee di sviluppo dell'articolata riflessione sul tema sono tracciate da P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli-Camerino, 1972; D. MESSINETTI, voce *Personalità (diritti della)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, s.d. ma 1983; V. ZENO ZENCOVICH, *I diritti della personalità*, in N. LIPARI-P. RESCIGNO (a cura di), *Diritto civile*, I, Milano, 2009, 495 ss.

<sup>6</sup> A. CATAUDELLA, *La tutela della vita privata*, Milano, 1974; T. AULETTA, *Riservatezza e tutela della personalità*, Milano, 1978.

<sup>7</sup> G. GIACOBBE, voce *Riservatezza (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, s.d. ma 1989.

<sup>8</sup> Anche a questo riguardo, sarebbe troppo vasto elencare il novero dei richiami: ne era stato tracciato un percorso in V. CUFFARO, *Profili civilistici del diritto all'informazione*, Napoli, 1986, ma certamente eloquenti risultano i titoli dei volumi che, nei primi anni '80 del secolo scorso, raccolgono gli atti dei relativi Convegni sul tema *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983, *Il riserbo e la notizia*, Napoli, 1983.

dio, televisione, nel nostro ordinamento gode dell'esplicito rilievo di rango costituzionale di cui l'art. 21 Cost.

Rispetto all'esercizio del diritto di informazione, declinato nella più diffusa accezione di diritto di cronaca, la persona pretende ed ottiene tutela della propria vita privata rivendicando che i mezzi di comunicazione rispettino il riserbo su informazioni che non hanno ragione di essere divulgate o della persona offrono un'immagine deformata. In tale risalente, ma non certo obsoleta, prospettiva ciò che viene in rilievo sono dunque le informazioni e le notizie che riguardano la persona quando siano raccolte e diffuse dai mass media; informazioni che divengono notizia nel momento in cui sono diffuse dai mass media e nella misura in cui assumono, o meglio si ritiene possano assumere, rilievo per i destinatari dell'informazione. È rispetto all'attività dei mezzi di comunicazione di massa, idonea a rendere conoscibili nel villaggio globale le informazioni della persona che, in quanto ritenute rilevanti, divengono notizie sulla persona, che l'esigenza di tutela è realizzata innanzitutto impedendo, con la tecnica dell'inibitoria, quindi correggendo, con lo strumento della rettifica, la circolazione delle notizie quando tale circolazione risulti lesiva del diritto della personalità.

Se questo sinteticamente riassunto è il contesto ed il percorso che hanno condotto al riconoscimento anche nel nostro ordinamento di un diritto alla riservatezza, è agevole intendere come la situazione giuridica soggettiva individuata come *privacy* venga ad assumere una diversa consistenza quando muti il punto di riferimento oggettivo e soggettivo della tutela.

Sul piano oggettivo la *privacy*, ormai metabolizzata come diritto alla riservatezza o ancora come diritto all'identità personale<sup>9</sup>, muta significato ed acquista una diversa connotazione al termine del XX secolo, quando deve confrontarsi con una diversa realtà tecnologica che, vorticosamente sviluppata nell'arco di pochi anni, non soltanto consente la raccolta massiva di un più vasto novero di informazioni ricavabili dall'esperienza quotidiana di ciascun individuo, ma soprattutto permette di organizzare le informazioni raccolte così da ricostruire la vita privata come sommatoria di dati personali che divengono appetibili da parte degli operatori economici del mercato. La diffusione dei calcolatori elettronici, la digitalizzazione delle informazioni con la creazione di banche dati, l'avvento di Internet con la diffusione dei motori di ricerca e la proliferazione dei *social network* sono accadimenti che hanno determinato una sostanziale modifica dell'angolo prospettico per ciò che hanno portato al centro dell'attenzione non più quelle informazioni sulla persona che potevano rivestire interesse per la cronaca e che, in quanto notizie, riguardavano un numero ristretto di individui, bensì tutte quelle informazioni, anche minute e di per sé scarsamente significative, che riguardano ognuno e che necessariamente e costantemente vengono

---

<sup>9</sup> Come messo a fuoco nelle ampie e documentate voci di V. ZENO ZENCOVICH, *Identità personale*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, IX, Torino, 1995 e di G. FINOCCHIARO, voce *Identità personale (diritto alla)*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Agg., Torino, 2010.

messe in circolazione in un sistema economico e sociale che affida all'informatica e ad Internet lo svolgimento delle attività pubbliche e private.

Sul piano soggettivo, non vengono più (solo) in considerazione le intrusioni nella vita privata poste in essere dai mezzi di informazione, cui si contrappone l'interesse al riserbo del singolo fatto oggetto di notizia, quanto le utilizzazioni dei dati da parte degli operatori, economici e non, presenti sul mercato, cui si contrappone l'interesse di tutti a conoscere l'uso che vien fatto dei propri dati.

Sul piano strutturale, al modello proprio del diritto alla riservatezza che muove dalla individuazione di un bene appartenente al soggetto per delineare, secondo il paradigma della responsabilità da fatto illecito, la forma di tutela in caso di lesione, si sostituisce il modello che muovendo dalla relazione tra chi fornisce e chi utilizza i dati personali segue il paradigma del rapporto obbligatorio che, in quanto tale, richiama il principio della correttezza nel trattamento dei dati ed il parametro del bilanciamento degli interessi delle parti del rapporto.

Sul piano sostanziale, al profilo della informazione sulla persona che in quanto prima raccolta e poi diffusa diviene notizia, si contrappone il profilo delle informazioni che la persona fornisce di sé e produce come dati che, più o meno consapevolmente, divengono oggetto di un trattamento affidato ad apparati informatici che ne consentono l'elaborazione.

I rilievi sin qui svolti permettono quindi di comprendere come il mutamento della stessa organizzazione sociale che il linguaggio rende esplicito quando usa l'espressione «dati personali», sia stato dunque accompagnato da un radicale mutamento di rotta: la *privacy* da frutto di una costruzione teorica come diritto della persona della cui elaborazione il giurista può rivendicare la paternità, diviene invece materia di un apparato normativo elefantico che nel breve volgere di anni ha visto il susseguirsi di una pluralità di testi segnati da una insistente e progressiva analiticità quasi al punto di mortificare il compito dell'interprete.

A quest'ultimo riguardo ed a titolo di esempio, può essere ricordato come la stessa nozione di «dato personale» conosce definizioni nelle quali «qualunque informazione relativa alla persona» viene in un primo tempo riferita anche alla «persona giuridica, ente o associazione»<sup>10</sup>, quindi circoscritta alla sola persona fisica<sup>11</sup>. Ancora in via esemplificativa, può essere segnalato che rispetto al testo originario della legge n. 675/1996 era in larga misura lasciato all'interprete individuare cosa dovesse intendersi per «dato personale», mentre la più recente norma del Regolamento 2016/679 reca un'elencazione analitica, anche se ragionevolmente non esaustiva, delle informazioni che costituiscono i dati personali, con riferimento al «nome, numero identificativo, dati relativi all'abitazione,

---

<sup>10</sup> Così l'art. 1, comma 2, lett. c) della legge 31 dicembre 1996, n. 675 ed ancora art. 4, comma 1, lett. b) del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>11</sup> L'effetto cassatorio è stabilito dall'art. 40, comma 2, lett. a) del d.l. 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214/2011, che modifica la norma in vista della dichiarata esigenza di «riduzione degli oneri in materia di *privacy*».

identificativo online, uno o più elementi caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale».

Sembra allora che proprio intorno alla *privacy* si compia il singolare destino del giurista il quale, nel momento in cui giunge a rivendicare il ruolo di protagonista dell'esperienza, in grado di elaborare concetti ed individuare, anche in assenza di un esplicito enunciato normativo, situazioni giuridiche soggettive aventi la consistenza di diritti, facendosi così interprete di avvertite e condivise esigenze a tutela della persona, viene in qualche misura respinto indietro al ruolo di esegeta.

A far data dalla emanazione della legge 31 dicembre 1996, n. 675, l'interprete è infatti costretto a misurarsi con un fitta trama di disposizioni nelle quali sono espressamente enunciati diritti e obblighi inerenti l'attività di trattamento dei dati personali, ma soprattutto sono espressamente indicati quei diritti la cui individuazione era stata in precedenza affermata all'esito di una faticosa elaborazione dogmatica.

Di tale aspetto della vicenda il Regolamento UE 2016/679 offre significativa testimonianza in quanto non soltanto ribadisce e ulteriormente precisa il novero delle pretese e dunque dei diritti dell'interessato, quali sono ora ricavabili dai principi che sovrintendono il trattamento (art. 5, 6 e 9), ma soprattutto espressamente enuncia i diritti dei quali è titolare l'interessato, quali il «diritto di accesso» (art. 15), il «diritto di rettifica» (art. 16), il «diritto all'oblio» (art. 17), il «diritto di limitazione del trattamento» (art. 18), il «diritto alla portabilità dei dati» (art. 20), il «diritto di opposizione» (art. 21) il «diritto a non essere sottoposto a decisioni automatizzate» (art. 22).

Parallelamente, il Regolamento riformula gli obblighi a carico del titolare quanto alle modalità di trattamento ed alle informazioni da fornire all'interessato, e ancora prescrive nuovi ed ulteriori «adempimenti» quanto all'adozione di misure tecniche e organizzative per la sicurezza dei dati ed alla preventiva valutazione del rischio.

Il complesso di disposizioni, per un verso, dà concretezza sul piano positivo alle situazioni giuridiche che vengono in considerazione nella disciplina di settore, per altro verso, rischia di confondere l'interprete che, frastornato dalla enunciazione di una miriade di diritti ed obblighi, potrebbe essere indotto a compiere una lettura frammentaria, venendo in qualche misura a ripetere la risalente esperienza circa il novero dei diritti della personalità<sup>12</sup>.

Suggerimento della quale occorre essere consapevoli e che occorre tuttavia sforzarsi di superare, cercando di ricostruire ad unitarietà la posizione giuridica del soggetto cui i dati si riferiscono.

In tale prospettiva, un utile ausilio può essere trovato nel mutato quadro di riferimento delle norme apicali del sistema.

---

<sup>12</sup> Un'efficace sintesi in D. MESSINETTI-F. DI CIOMMO, *Diritti della personalità*, in S. MARTHUCCELLI-V. PESCATORE (a cura di), *Diritto civile*, Milano, 2011, 599 ss.

Mentre per la individuazione del diritto alla riservatezza l'interprete si confrontava con il dettato dell'art. 2 Cost. che esprime con formula aperta la garanzia della personalità, rispetto al trattamento dei dati personali l'interprete è ora quasi affrancato dal compito in quanto in termini espliciti la norma nell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la norma dell'art. 16 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, enunciano con analoga formula il principio per cui «ogni persona ha diritto alla protezione dei dati personali che la riguardano». Una formula che nell'ordinamento interno era altresì significativamente ripetuta nell'art. 1 del Codice del trattamento dei dati personali<sup>13</sup> prima che l'art. 2 del d.lgs. n. 101/2018, di adeguamento della normativa nazionale al Regolamento, nel riformulare la disposizione, la espungesse dal testo.

La pluralità di enunciati presenti già nelle norme apicali dell'Unione europea, da un lato, solleva l'interprete dalle necessità di ricercare il fondamento positivo del diritto, dall'altro, messa a confronto con la vasta normativa, rende avvertiti del mutamento di significato che è venuto ad assumere il termine epigono della disciplina. Se anche la formula «protezione dei dati personali» sembra evocare l'idea di appartenenza di beni alla persona che può pretenderne la protezione, la lettura complessiva del sistema di disposizioni dedicato al trattamento dei dati rende avvertiti della fallacia di una lettura del principio in termini di pretesa *ad excludendum*, così come avveniva in precedenza per la *privacy*, nell'accezione risalente del termine.

Al contrario la disciplina, come ora ribadisce l'art. 1 del Regolamento, coniuga il principio di protezione dei dati personali con la regola della libera circolazione dei dati. Ed è al riguardo significativo che nel medesimo art. 1 del Regolamento 2016/679 sia poi ribadito, nel comma 2, il diritto alla protezione dei dati personali ed insieme affermato, nel comma 3, che la libera circolazione dei dati personali dell'Unione non può essere limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali.

Per la nozione di *privacy* non è dunque più sufficiente il richiamo all'idea del rispetto dell'intimità della vita privata perché il complesso delle disposizioni affidate alla pluralità dei testi normativi, e da ultimo al Regolamento 2016/679, impongono di prendere atto di una disciplina improntata all'esigenza della circolazione dei dati personali, in relazione alla quale sono dettate regole precise dirette a tutelare l'interesse della persona rispetto al fenomeno inarrestabile e incontenibile della circolazione di dati.

La formula «diritto al controllo sul flusso di informazioni riguardanti la persona» conferma la sua efficacia perché esprime con felice sintesi una realtà, quella del flusso dei dati personali in circolazione, ed insieme coglie la *ratio* complessiva di una disciplina finalizzata non già al divieto *della* circolazione,

---

<sup>13</sup> Al riguardo, se si vuole, v. V. CUFFARO, *Il principio di protezione dei dati*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, cit., 3 ss.

bensì al controllo *sulla* circolazione dei dati perché così è conformato l'interesse della persona rispetto a tutte le informazioni che la riguardano.

Il tempo trascorso consente di rilevare che *privacy* intesa come «controllo» sui dati, ovvero come «protezione dei dati», può dunque essere meglio intesa nell'attuale e diverso contesto fattuale e normativo. Piuttosto che richiamare il profilo della signoria sui dati, entrambe le formule esprimono la necessità che l'individuo abbia piena consapevolezza in ordine alle modalità con le quali sono trattate tutte quelle informazioni generate e messe in circolazione in una società che affida al trattamento dei dati personali lo svolgimento di gran parte delle attività economiche e su tale presupposto possa essere messo in grado di interloquire con chi svolge il trattamento ogni qual volta lo stesso risulti lesivo del diritto della personalità.

Di un diritto che, proprio in quanto volto a preservare il valore della persona, ha ancora motivo di essere considerato unitario.

La scelta di continuare a ritenere che la situazione giuridica soggettiva della persona fisica quanto al valore della persona debba essere considerata unitaria appare d'altronde cautela necessaria per realizzare una tutela adeguata rispetto al fenomeno del trattamento dei dati, segnato da una continua ed imponderabile evoluzione.

## **2. Il lessico delle regole europee e la costruzione della disciplina del trattamento dei dati personali. Il ruolo dei *considerando*. Il contenuto delle definizioni. La formulazione delle regole**

Il nuovo significato che è avvenuto ad assumere il termine *privacy*, ulteriore rispetto all'altro conosciuto nel secolo scorso, è la proiezione semantica di quella peculiare vicenda normativa che nel breve volgere di anni ha visto sorgere un edificio di nozioni, regole e precetti sino ad allora ignoti all'esperienza giuridica, così come erano ignoti alla prassi gli accadimenti determinati dal diffondersi e progredire di nuove tecnologie.

Analogamente a quanto in precedenza osservato su come dalla osservazione della normativa del trattamento possano trarsi spunti di riflessione sul ruolo assegnato all'interprete, anche da questo ulteriore punto di vista la disciplina sul trattamento dei dati viene a costituire un osservatorio privilegiato là dove consente di osservare un fenomeno non usuale nell'esperienza del diritto, costituito dal formarsi di regole la cui trama non è tessuta su un ordito precedente.

Certamente l'interesse intorno al quale si coagula la disciplina giuridica dei dati personali è interesse che appartiene all'individuo in quanto tale e può quindi ricondursi al novero dei diritti dei quali la persona fisica è titolare<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> Non a caso è ormai abbandonata l'impostazione originaria di cui all'art. 1 della legge n. 675/1996 che annoverava anche la persona giuridica e ogni altro ente e associazione tra gli interessati al trattamento dei dati.



ma è innegabile che alla messa a fuoco di tale diritto, del diritto che nella formula dell'art. 1 del codice del 2003 e nel titolo del Regolamento del 2016 è focalizzato sulla «protezione dei dati personali», concorrono un complesso di disposizioni che ne determina il contenuto *ex novo*, nel senso che le diverse regole non si innestano su una precedente regolamentazione, ma enunciano una disciplina del tutto nuova, come è del resto nuova la realtà che si intende disciplinare.

In effetti, l'esigenza di approntare una regolamentazione dell'attività di trattamento dei dati personali, che è avvertita quasi contestualmente al determinarsi del fenomeno e ne segue costantemente gli sviluppi, nasce su impulso del legislatore comunitario.

La messa a punto delle regole sul trattamento dei dati personali è infatti attribuibile principalmente se non esclusivamente alla fonte comunitaria a partire da quando, rimasti inattuati i progetti precedenti<sup>15</sup>, la disciplina del trattamento dei dati irrompe, per così dire, nell'ordinamento statale con la legge n. 675/1996 che vede l'Italia tra i primi paesi europei a dare attuazione alla Direttiva 95/46/CE<sup>16</sup>. A tale Direttiva sono poi seguite le Direttive 2002/21/CE in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica e la Direttiva 2002/58/CE sul trattamento dei dati personali a tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, che hanno entrambe trovato attuazione con l'emanazione del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 recante il codice in materia di protezione dei dati personali. Una articolata disciplina domestica rispetto alla quale viene ora a porsi come fonte sovraordinata il Regolamento 2016/679, tramite il quale il legislatore europeo abbandona la strada della armonizzazione e adotta direttamente le regole che sovrintendono il trattamento dei dati in vista della realizzazione degli obiettivi, tra loro complementari, della protezione delle persone fisiche e della libera circolazione dei dati personali.

Della matrice comunitaria la disciplina reca i tratti caratteristici in misura tale che l'esame di alcuni di questi può costituire un'utile traccia per svolgere una necessariamente sommaria ricognizione di quanto è accaduto in questi anni.

Dovendo procedere per esemplificazioni, l'analisi può essere circoscritta ad alcuni profili: il ruolo dei *considerando*, il contenuto delle «definizioni», la tecnica di formulazione delle regole.

Rispetto ai *considerando* che precedono l'articolato delle norme per spiegarne la *ratio*, può innanzi tutto constatarsi come per la materia del trattamento dei

---

<sup>15</sup> Sui quali v. S. NIGER, *Le nuove dimensioni della privacy: dal diritto alla riservatezza alla protezione dei dati personali*, Padova, 2006, 109 ss.

<sup>16</sup> Non è forse inutile ricordare che proprio in occasione dell'emanazione della legge n. 675/1996 era stata inaugurata la tecnica di filatura mobile del tessuto normativo, essendo espressamente prevista la delega ad emanare «*decreti legislativi, recanti disposizioni integrative della legislazione in materia di tutela della persona e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali*» (così art. 1, legge n. 676/1996).

dati personali la novità del fenomeno cui è rivolta la regolamentazione assegna ai *considerando* una peculiare funzione.

Così, volendo fermare l'attenzione su uno degli aspetti, può essere rilevato come sia cresciuto in maniera esponenziale il numero dei *considerando*, passato dai settantadue presenti nella Direttiva 95/46/CE ai centosettantatre del Regolamento UE 2016/679, e siano parallelamente divenuti più ricchi i contenuti, in misura tale che la loro lettura costituisce un valido ausilio per cogliere le linee evolutive della regolamentazione.

Già mettendo a confronto il *considerando* 3 della Direttiva del 1995 «*l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, nel quale conformemente all'articolo 7A del trattato, è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, esigono non solo che i dati personali possano circolare liberamente da uno Stato membro all'altro, ma che siano altresì salvaguardati i diritti fondamentali della persona*», con il *considerando* 4 del Regolamento del 2016 «*il trattamento dei dati dovrebbe essere al servizio dell'uomo. Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità. Il presente regolamento rispetta tutti i diritti fondamentali e osserva le libertà e i principi riconosciuti dalla Carta, sanciti dai trattati, in particolare il rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e delle comunicazioni, la protezione dei dati personali, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, la libertà di espressione e d'informazione, la libertà d'impresa, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, nonché la diversità culturale, religiosa e linguistica*», l'interprete è in grado di cogliere un significativo mutamento di *ratio*, che nel testo più recente rende esplicita l'esigenza di temperamento tra gli interessi in gioco rispetto all'attività del trattamento dei dati. Una realtà che ormai è segnata dalla ineliminabile pervasività delle tecnologie informatiche nell'uso dei dati personali e che impone una regolamentazione che con tale pervasività deve confrontarsi.

Certo, nel linguaggio del legislatore europeo, che nel testo più recente rende esplicita l'esigenza di temperamento tra gli interessi in gioco rispetto all'attività del trattamento dei dati, si colgono parole, come il riferimento alla «funzione sociale» riferita al diritto alla protezione dei dati personali, che non possono non apparire singolari all'interprete consapevole del significato che l'espressione assume nel nostro sistema costituzionale quale connotato del diritto di proprietà. Parole<sup>17</sup> che tuttavia confermano come il sistema che si è andato costruendo in questi anni è indirizzato ad una disciplina che abbandona l'idea della protezione esclusiva, della 'prerogativa assoluta', e intende coniugare l'esigenza di tutela della persona con la inevitabile realtà della circolazione dei dati personali.

---

<sup>17</sup> Sulle quali riflette A. RICCI, *Sulla «funzione sociale» del diritto alla protezione dei dati personali*, in *Contr. e impr.*, 2017, 596 ss.

Il rilievo assegnato al profilo della circolazione dei dati personali, trova conferma nel *considerando 6* del Regolamento «*la rapidità dell'evoluzione tecnologica e la globalizzazione comportano nuove sfide per la protezione dei dati personali. La portata della condivisione e della raccolta di dati personali è aumentata in modo significativo. La tecnologia attuale consente tanto alle imprese private quanto alle autorità pubbliche di utilizzare dati personali, come mai in precedenza, nello svolgimento delle loro attività. Sempre più spesso, le persone fisiche rendono disponibili al pubblico su scala mondiale informazioni personali che li riguardano. La tecnologia ha trasformato l'economia e le relazioni sociali e dovrebbe facilitare ancora di più la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione e il loro trasferimento verso paesi terzi e organizzazioni internazionali, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione dei dati personali*», e mostra come il modello di regolamentazione adottato per la disciplina del trattamento dei dati sia significativamente mutato per tener conto di quanto è accaduto contestualmente al porsi delle regole.

Non è inutile ricordare, nella cronaca del vissuto di questi anni, che la prima Direttiva comunitaria ora abrogata è del 1995, ma la Google Inc., il più grande motore di ricerca al mondo, è stata fondata il 4 settembre 1998, o ancora che il codice italiano in materia di protezione dei dati è del 2003, ma nel 2004 è stata fondata Facebook Inc. (che nel 2012 ha acquistato Instagram e nel 2014 ha acquisito Whatsapp) e nel 2006 è stato lanciato Twitter: realtà imprenditoriali che ontologicamente trattano i dati personali degli utenti. Ma è parimenti interessante osservare come, anche in ragione di tali accadimenti, la disciplina del trattamento si sia andata progressivamente costruendo secondo la logica del rapporto, cui è immanente il principio di bilanciamento degli interessi<sup>18</sup>, che vuole la condotta di tutti i soggetti coinvolti nel trattamento improntata alla regola della reciproca correttezza.

Nel testo del Regolamento 2016/679 sono, del resto, presenti numerose disposizioni che appaiono espressione del modello sopra indicato.

Ad esempio quando, nell'art. 6, la liceità del trattamento è commisurata, tra l'altro, anche al perseguimento di un legittimo interesse del titolare o di terzi; ovvero quando, nell'art. 7, è precisato che la richiesta di consenso all'interessato deve essere esposta in maniera facilmente intellegibile; o ancora quando, nell'art. 21, al titolare è riconosciuto il diritto di dimostrare che esistono motivi legittimi per procedere al trattamento malgrado l'opposizione dell'interessato; soprattutto quando, nell'art. 25 e negli artt. 32 e ss., è imposto al titolare l'aprontamento di misure idonee per garantire la protezione dei dati personali rispetto a potenziali rischi.

Certamente una disciplina legale improntata al modello del rapporto si espone all'obiezione che in tal modo viene ad essere ignorata l'enorme sperequazio-

---

<sup>18</sup> Condivisibili così i rilievi di F. PIRAINO, *Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali e i diritti dell'interessato*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2017, 369 ss.

ne delle posizioni delle parti e tuttavia non può omettersi di rilevare come il legislatore europeo non sia ignaro del problema ed abbia preferito affrontarlo non con gli strumenti del divieto, ma con quelli più duttili della responsabilità e della vigilanza, affidati alle Autorità che con maggior efficacia possono realizzare una tutela dei diritti dei singoli.

Ancora rilevante per comprendere il disegno complessivo della disciplina è riflettere sulla tecnica delle definizioni; una tecnica nella specie giustificata dalla indubbia novità della materia sin dal momento in cui iniziò ad essere oggetto di regolamentazione e dalla necessità di adeguare successivamente le regole ad una realtà in continua evoluzione.

Nella legge n. 675/1996, l'art. 1 elenca undici definizioni; nel codice del trattamento dei dati personali, di cui al d.lgs. n. 193/2003, l'art. 4 reca trentasei definizioni; nell'art. 4 del Regolamento 2016/679 si leggono trenta definizioni.

Non si tratta evidentemente solo di un aspetto quantitativo, giacché l'esame dei termini presenti nelle liste permette di percepire come si è andata modificando la disciplina. Dalla lettura sinottica degli elenchi definitivi risultano, infatti, mappe non perfettamente sovrapponibili, nelle quali le aree della regolamentazione presentano confini in continua espansione.

Le definizioni di cui alla legge n. 675/1996 contengono termini elementari se messi a confronto con quelli, ben più analitici, di cui al codice del 2003 e addirittura superati rispetto a quelli contenuti ora nel Regolamento del 2016.

Ad esempio, la definizione di «banca dati» presente nella legge n. 675/1996 e ripetuta nel codice del 2003, scompare dal Regolamento, sostituita dal vocabolo «archivio», che identifica «*qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico*». Un termine dunque più snello, ma maggiormente ricco di indicazioni, proiettate a considerare con maggiore precisione la attuale realtà fenomenica che conosce la rete di Internet come un archivio di archivi<sup>19</sup>.

Il mutamento del lessico riflette, del resto, il mutamento della *rationes* sottese alla disciplina del trattamento dei dati, rispetto alla quale l'attenzione alla costituzione della banca dati, espressione della legislazione «di prima generazione»<sup>20</sup>, cede il passo alla necessità di attuare una più ampia protezione dei diritti dell'interessato quale che sia il luogo nel quale sono «custoditi», «depositati», i dati che lo riguardano.

Ancor più significativo dell'evoluzione che la disciplina è andata registrando

---

<sup>19</sup> Come sottolineano F. DI CIOMMO-R. PARDOLESI, *Dal diritto all'oblio in Internet alla tutela dell'identità dinamica. È la rete, bellezza!*, in *Danno e resp.*, 2012, 701 ss.

<sup>20</sup> Sulla quale v. N. MATTEUCCI (a cura di), *Privacy e banche dati Aspetti giuridici e sociali*, Bologna, 1981. Ripercorre le varie fasi degli interventi legislativi A. MANTELETO, *Il nuovo approccio della valutazione del rischio nella sicurezza dei dati*, in G. FINOCCHIARO (diretto da), *Il nuovo regolamento europeo sulla privacy*, cit., 290.

in questi quattro lustri è rilevare come nel novero delle definizioni della legge n. 675/1996 e del codice del 2003 mancasse una definizione di «consenso», anche se tale mancanza non è stata d'ostacolo alla comprensione della disciplina dell'atto i cui requisiti erano enunciati in disposizioni specifiche<sup>21</sup>.

Nel Regolamento i tratti del consenso, espresso «*mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile*», sono invece direttamente esposti nella definizione di cui al punto 11) dell'art. 4 che vuole la «*manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile*», con una formula che viene in tal modo ad assumere un significato immediatamente precettivo, fissando i requisiti ricorrendo i quali il consenso sussiste. Il luogo nel quale sono espresse le regole consente così di rimarcare sul piano diacronico il valore di una disciplina che abbandona il formalismo e privilegia l'esigenza di assicurare la concreta consapevolezza della persona circa il trattamento dei dati.

Nel segno della evidenza quanto alla emersione di contenuti che si aggiungono a caratterizzare la disciplina del trattamento dei dati, è poi la presenza di definizioni nuove.

È già stato ricordato come la stessa nozione di «dato personale» risulti nel Regolamento arricchita di significative integrazioni, ma di maggior rilievo è certamente la definizione di «profilazione» che indica «*qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati personali per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica*». La definizione, nel richiamare un aspetto del trattamento non nuovo, in quanto già l'art. 14 del codice del 2003 contiene una regola che attiene alla profilazione<sup>22</sup>, dà risalto ad una modalità del trattamento particolarmente rilevante e particolarmente invasiva.

L'uso della profilazione non soltanto per attività di marketing ma nei più diversi settori, lavorativo, commerciale, sanitario, del credito, spiega la particolare attenzione che ad essa riserva il Regolamento, nell'ambito del quale due specifiche disposizioni disciplinano il diritto di opposizione dell'interessato rispetto al processo decisionale automatizzato conseguente la profilazione. Segno, questo,

---

<sup>21</sup> *Ex multis*, sull'art. 11 della legge n. 675/1996, v. P. MANES, *Il consenso al trattamento di dati personali*, Padova, 2001; A. FICI-E. PELLECCCHIA, *Il consenso al trattamento*, in R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, I, cit., 469 ss.; sull'art. 23 del codice del 2003, v. S.M. MELONI, *Il trattamento dei dati da parte di soggetti privati: la disciplina del consenso*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, cit., 197 ss. e S. MAZZAMUTO, *Il principio del consenso e il problema della revoca*, in R. PANETTA (a cura di), *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, I, cit., 1029 ss.

<sup>22</sup> V. L. BOZZI, *Le regole generali per il trattamento dei dati*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, cit., 96 ss.

del rilievo che è venuta ad assumere l'esigenza di protezione dell'individuo di fronte a quei trattamenti dei dati che vengono ad incidere in misura più marcata sulla sfera personale.

Ulteriore tratto caratteristico della (e derivante dalla) disciplina di fonte comunitaria attiene, infine, alla tecnica di formulazione delle disposizioni.

Nel codice del 2003 ed ora nel Regolamento del 2016, la norma che individua il precetto legale è sovente accompagnata da un elenco di eccezioni che non soltanto ne delimitano la portata ma ne modificano il senso, rendendo meno agevole la intelligenza della regola.

Ad esempio, nel codice del 2003, l'enunciazione perentoria circa la necessità del consenso quale si trae dalla lettura del comma 1 dell'art. 23 *«il trattamento di dati personali da parte di privati o di enti pubblici economici è ammesso solo con il consenso espresso dell'intermediario»* è subito smentita dal dettato del successivo art. 24 che enumera nove casi nei quali il trattamento può essere effettuato senza il consenso.

Analogamente, per quanto inerisce a quei dati che nel codice del 2003 sono qualificati «sensibili», la norma dell'art. 9, par. 1 del Regolamento 2016/679 vieta il trattamento di *«categorie particolari di dati personali»*, ma nel successivo par. 2 elenca i numerosi casi nei quali il divieto non si applica. Ancora, la articolata previsione dei primi quattro paragrafi dell'art. 14 del Regolamento circa il novero delle informazioni da fornire qualora i dati personali non siano stati ottenuti dall'interessato, è corretta dall'enunciato del par. 5 del medesimo articolo, nel quale sono indicati i casi nei quali le informazioni possono essere omesse.

La esatta attribuzione di significato dei precetti risulta in tal modo più complessa.

Rimanendo sulle precedenti esemplificazioni tratte dall'esame del Regolamento, è agevole constatare come dalla lettura dell'ipotesi di cui alla lett. a) del par. 2 dell'art. 9, si ricavi la regola che il trattamento dei dati sensibili è consentito, tra l'altro, quando l'interessato abbia prestato il proprio esplicito consenso per una o più finalità specifiche. Regola che dunque ribalta il precetto sul divieto perentorio e supera l'impostazione di cui al codice del 2003 – che invece condizionava il trattamento dei dati sensibili al consenso scritto dell'interessato e soprattutto alla previa autorizzazione del Garante – sicché in definitiva, in forza dell'ulteriore condizione dettata nella medesima proposizione normativa<sup>23</sup>, finisce per affermare un precetto di diverso tenore: il trattamento dei dati sensibili è consentito quando, tra l'altro, l'interessato abbia prestato il proprio consenso per una o più finalità specifiche, a meno che il diritto europeo o nazionale non vietino comunque esplicitamente il trattamento.

Ancora, mentre i primi quattro paragrafi dell'art. 14 elencano il novero delle informazioni che il titolare del trattamento deve fornire all'interessato quando i

---

<sup>23</sup> Espressa con una formula poco felice: *«salvo nei casi in cui il diritto dell'Unione o degli Stati membri dispone che l'interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1»*.

dati non siano stati ottenuti direttamente, nel paragrafo successivo della medesima disposizione è precisato che l'obbligo non sussiste in un complesso di casi la cui disamina vale in parte a rimodellare il ruolo del precetto. L'enunciato per cui le informazioni non sono dovute quando l'interessato già ne dispone ovvero quando comunicarle implicherebbe uno sforzo sproporzionato, vale non soltanto ad attenuare la portata del precetto circa la doverosità dell'informazione, ma altresì a delineare una regola nel segno del necessario temperamento tra il diritto dell'interessato a conoscere la sorte dei dati che altri sta trattando avendoli ottenuti *aliunde* ed il diritto di un titolare ad effettuare il trattamento senza appesantire la propria attività con adempimenti sproporzionati rispetto al tipo di dati utilizzati<sup>24</sup>.

Resta così confermato il rilievo precedentemente svolto circa i connotati caratterizzanti la più recente disciplina che, con solido realismo, prende atto della dimensione che è venuto ad assumere il fenomeno della circolazione dei dati e cerca di fornire risposte adeguate privilegiando tecniche di tutela più efficienti rispetto a quelle affidate alla sola iniziativa del singolo.

### **3. La dimensione del trattamento dei dati. L'ambito di applicazione delle regole. La conformazione del sistema e il mercato dei dati. Il ruolo del Garante e il principio di effettività**

L'analisi sin qui sommariamente svolta seguendo gli itinerari delle norme tramite le quali si è andato costruendo l'edificio delle regole domestiche che regge la disciplina del trattamento dei dati personali, ha già permesso di segnalare alcuni dei profili che ora caratterizzano il Regolamento 2016/679, ma merita di essere conclusa prestando attenzione agli aspetti maggiormente innovativi del Regolamento che valgono in definitiva a tratteggiare l'attuale quadro della disciplina.

A tale riguardo, non può omettersi di considerare come la dimensione nella quale si svolge il trattamento dei dati abbia determinato un significativo mutamento di prospettiva che si riflette sulla stessa conformazione delle regole del trattamento.

Innanzitutto, la dimensione geografica.

Nel momento in cui l'interprete prende atto che i dati raccolti o depositati circolano in una rete tendenzialmente globale, avverte che la prescrizione di regole dettate per essere efficaci nello spazio geopolitico europeo mostra il limite intrinseco, giacché il modello europeo di regolamentazione deve necessariamente misurarsi con altri modelli che, come è noto, presentano un minor livello di protezione.

---

<sup>24</sup> Di recente, viene suggerita una lettura del sistema che dà rilievo al potere del titolare a svolgere l'attività di trattamento: v. F. BRAVO, *Il "diritto" a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, Milano, 2018.

Di ciò mostra consapevolezza il Regolamento quando, nell'art. 3, delinea l'ambito di applicazione territoriale delle regole con riferimento allo stabilimento del titolare o del responsabile nel territorio dell'Unione, ma «*indipendentemente dal fatto che il trattamento si effettuato o meno nell'Unione*», affrancando così la nozione di stabilimento dal luogo fisico (ammesso che sia in qualche modo individuabile) nel quale il titolare organizza il trattamento dei dati.

In termini ancor più incisivi, il medesimo articolo precisa che le regole devono essere rispettate altresì quando, pur non sussistendo lo stabilimento del titolare nell'Unione, l'attività di trattamento inerisca a offerte di beni o servizi ovvero riguardi il monitoraggio del comportamento degli interessati.

Rispetto a quest'ultimo, specifico novero di trattamenti, opportunamente ritenuti più invasivi e quindi potenzialmente pregiudizievoli per la persona, è dunque disegnata una rete protettiva più ampia di quella immediatamente riferibile ai confini geografici dell'Unione, nel dichiarato intento di evitare che le tutele approntate possano risultare in concreto vanificate.

A tale riguardo, il capo V del Regolamento disciplina le condizioni per il trasferimento di dati personali verso paesi terzi fissando, nell'art. 44, il principio per cui «*qualunque trasferimento di dati personali oggetto di trattamento ... ha luogo soltanto se il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento rispettano le condizioni di cui al presente capo*», ulteriormente precisando che «*tutte le disposizioni del presente capo sono applicate al fine di assicurare che il livello di protezione delle persone fisiche garantito dal presente regolamento non sia pregiudicato*», e quindi demandando direttamente alla Commissione europea la valutazione se il paese terzo garantisca un livello di protezione adeguato.

Previsioni, queste, che costituiscono una precisa presa di posizione sul tema dei flussi di dati transfrontalieri, dopo che la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sul caso *Shrems*<sup>25</sup> ha ribadito la superiorità del modello europeo di protezione dei dati personali, sottolineando il ruolo ed il valore degli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del resto già richiamati nella altrettanto nota sentenza *Google Spain*<sup>26</sup>.

Ancora, la dimensione tecnologica.

La quantità e la complessità delle operazioni di trattamento, realizzate da software in grado di captare ed elaborare i dati, mostra la necessità di un adeguamento delle regole. Il modello europeo di disciplina al quale dà rilievo la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>27</sup> viene ora, nel Regolamento, arricchito

---

<sup>25</sup> Per una ricca ed articolata riflessione sulla sentenza 6 ottobre 2015, C-362/14, v. G. RESTA-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *La protezione transnazionale dei dati personali. Dai 'Safe Harbour principles' al "Privacy Shield"*, Roma, 2016.

<sup>26</sup> Al cui commento la *Riv. dir. inf.*, ha dedicato il numero speciale 4/5 del 2014, senza che sia qui necessario richiamare nel dettaglio tutti gli interessanti e perspicui contributi ivi raccolti.

<sup>27</sup> Puntualmente richiamate in F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali*, cit., 240 ss.



di ulteriori valenze, segnatamente là dove sono dettate nuove prescrizioni circa gli obblighi che incombono sul titolare del trattamento.

Senza che sia qui possibile una lettura di dettaglio, merita sottolineare come il novero di prescrizioni individuate e riassunte nelle formule *privacy by default* e *privacy by design*, valga ad imporre al titolare del trattamento di mettere in atto sin dal momento dell'approntamento dell'attività «*misure tecniche e organizzative adeguate*» per «*attuare in modo efficace i principi di protezione dei dati*» a tutela dei diritti degli interessati (art. 25) e successivamente ad adottare le medesime misure per «*garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio*» di pregiudizi per i diritti e le libertà delle persone fisiche (art. 32).

In tal modo, il Regolamento segna una significativa frattura rispetto al modello precedentemente adottato, nella legge n. 675/1996 e quindi del codice del 2003, che, come è noto, seguendo esplicitamente lo schema di cui all'art. 2050 c.c., consente di valutare l'adeguatezza dei mezzi impiegati ad evitare il danno soltanto dopo che il pregiudizio si è verificato<sup>28</sup>.

La prescrizione di obblighi specifici, e specificamente sanzionabili ai sensi dell'art. 83 del Regolamento, viene a spostare il baricentro della disciplina mettendo l'accento sulla necessità di limitare preventivamente il rischio insito nel trattamento dei dati personali. La necessaria adozione di misure preventive, dirette a realizzare il rispetto delle regole di trattamento ed insieme a ridurre il rischio di pregiudizi, determina così una sorta di positivizzazione degli obblighi di protezione. Ciò, per un verso, finisce inevitabilmente per marginalizzare ancora una volta il ruolo dell'interprete ma, per altro verso, appare tuttavia scelta opportuna e opportunamente diretta a rimarcare l'esigenza di tutela cui è improntata la disciplina del trattamento.

Al tema della protezione e quindi della sicurezza dei dati appartiene altresì il complesso di disposizioni che pongono a carico del titolare l'obbligo di dare avviso prontamente delle violazioni dei dati (artt. 33 e 34); l'obbligo di compiere una preventiva valutazione dei possibili rischi, anche consultando preventivamente l'autorità di controllo (artt. 35 e 36); l'obbligo di designare, in relazione a trattamenti effettuati da soggetti pubblici ovvero aventi ad oggetto particolari categorie di dati, un responsabile della protezione dei dati (art. 37), del quale il Regolamento individua (art. 39) i compiti in maniera dettagliata.

A questo novero di obblighi si aggiunge poi un ulteriore complesso di regole che, sul piano volontario, prevedono l'adesione a codici di condotta elaborati autonomamente dalle associazioni di categoria (art. 40), ed ancora la eventuale sottoposizione ad un organismo di vigilanza indipendente, con procedure di certificazione delle misure adottate per la protezione dei dati, affidate ad auto-

---

<sup>28</sup> Su tali profili v. F. GRITTI, *La responsabilità civile nel trattamento dei dati personali*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, cit., 107 ss.

nomi organismi di certificazione (artt. 42 e 43) accreditati, al pari degli organismi di vigilanza, presso l'Autorità garante.

A riassumere il sistema risultante da siffatte disposizioni, è diffuso il riferimento al principio di *accountability*<sup>29</sup> ed alla *compliance* dei trattamenti<sup>30</sup>.

L'uso di termini mutuati dall'esperienza delle organizzazioni aziendali e societarie rende così avvertiti del mutamento di prospettiva che connota il più recente intervento normativo e consente di registrare la peculiare valenza che è venuta ora a segnare la regolamentazione di questo ormai non marginale ambito dell'attività giuridicamente rilevante.

La normativa di ultima generazione, della quale il Regolamento 2016/679 costituisce il più recente ma non ultimo esempio<sup>31</sup>, tende dunque a focalizzare l'attenzione sulla struttura dell'attività di trattamento dei dati, seguendo quasi inconsapevolmente il medesimo percorso che in altri settori di rilievo economico, quali quello bancario e assicurativo, ha portato ad irrobustire l'approntamento di regole di condotta cui devono attenersi gli operatori, il rispetto delle quali vale in qualche misura a conformare l'attività di trattamento dei dati.

Nella medesima direzione, la disciplina europea sul trattamento dei dati personali si atteggia allora a disciplina del mercato dei dati, sollecitando a comportamenti virtuosi gli operatori del trattamento, incoraggiati a condotte coerenti con i principi di protezione in vista del conseguimento di una maggiore affidabilità agli occhi dei fornitori di dati, cioè, in definitiva, delle stesse persone i cui dati sono oggetto di trattamento.

Il riferimento al mercato dei dati non intende certo dimenticare che la disciplina del trattamento tocca direttamente i valori della persona ed avverte espressamente l'esigenza di tutela delle libertà fondamentali, ma intende rimarcare che la circolazione dei dati ha ormai da tempo assunto un rilievo sul piano economico che sarebbe ingenuo se non ipocrita ignorare.

Né il richiamo all'idea di mercato come possibile chiave di lettura del sistema potrebbe essere inteso come un indebolimento del grado di tutela rispetto alla trattamento dei dati personali, giacché nel nostro ordinamento il dettato dell'art. 41 Cost., sotto la cui egida si colloca la disciplina dell'attività economica, reca anch'esso quei riferimenti alla libertà ed alla dignità della persona che valgono sul piano assiologico a determinare la portata delle regole.

---

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, G. FINOCCHIARO, *Il quadro d'insieme sul regolamento europeo sulla protezione dei dati personali*, in G. FINOCCHIARO (diretto da), *Il nuovo regolamento europeo sulla privacy*, cit., 14 ss.; L. CALIFANO, *Il Regolamento UE 2016/679 e la costruzione di un modello uniforme di diritto europeo alla riservatezza e alla protezione dati personali*, in L. CALIFANO-C. COLAPIETRO, *Innovazione tecnologica e valore della persona*, cit., 14 ss.

<sup>30</sup> V. F. PIZZETTI, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Torino, 2016, 283.

<sup>31</sup> È infatti avviata la discussione sulla proposta di Regolamento relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la Direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche).

Il riferimento<sup>32</sup> consente piuttosto una consapevole lettura del sistema quale risulta conformato all'esito della pluriennale disciplina di settore. Un sistema che, anche per effetto del Regolamento, presenta chiari quei connotati di economia di mercato che in precedenza erano stati meno avvertiti non per disattenzione, ma in quanto diverse erano le esigenze e differenti i contesti di riferimento con i quali aveva dovuto confrontarsi la disciplina 'di prima generazione'. Merita del resto considerare come la crescita esponenziale delle tecnologie informatiche quanto alla possibilità di immagazzinamento e trattamento dei dati, accompagnata dall'espansione costante della rete di Internet e dall'affermarsi di piattaforme e motori di ricerca, abbiano determinato situazioni che da tempo suggeriscono e ora impongono un approccio economico allo studio del trattamento dati<sup>33</sup>.

Mutamento strutturale, questo ora sommariamente descritto, che ha quale necessario corollario la conferma del ruolo centrale da attribuire all'Autorità di controllo indipendente cui demandare, anche se in via non esclusiva, il governo degli interessi che gravitano nel mercato dei dati personali.

Al riguardo, non è infatti senza significato che nel Regolamento venga espressamente ribadito che l'Autorità di controllo «è elemento essenziale della protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei loro dati personali»<sup>34</sup>.

La funzione del Garante per la protezione dei dati personali, figura istituita in Italia fin dalla legge n. 675/1996 che in questi anni ha svolto l'apprezzabile compito di vigilanza e controllo, integrando con i propri provvedimenti il disegno regolamentare, è in effetti centrale nell'economia di una disciplina nella quale l'esigenza di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona deve confrontarsi con il numero e la complessità delle operazioni di trattamento dei dati e soprattutto con la presenza di una pluralità di operatori privati, molti dei quali hanno ormai assunto dimensioni economiche neanche immaginabili quando è iniziata l'era di Internet.

D'altronde, proprio la dimensione rivestita dalle imprese operanti nel settore è, a ben vedere, sottesa al nuovo e per molti versi rigoroso regime delle sanzioni che il Garante può irrogare. La previsione dell'art. 83, par. 4 del Regolamento, là dove individua quale parametro delle sanzioni amministrative il «fatturato

---

<sup>32</sup> Che avverte le suggestioni del dibattito da tempo avviato sui nuovi beni: v. P. PERLINGIERI, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, 326 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, voce *Cosa*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Torino, 1990; D. MESSINETTI, *Circolazione dei dati personali e dispositivi di regolazione dei poteri individuali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, 339 ss.; V. ZENO ZENCOVICH, *Sull'informazione come «bene» (e sul metodo del dibattito giuridico)*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 485 ss.

<sup>33</sup> V. A. ACQUISTI, *L'economia della privacy*, in V. CUFFARO-R. D'ORAZIO-V. RICCIUTO (a cura di), *Il codice del trattamento dei dati personali*, cit., 907 ss.; cfr. A. NICITA, *Il mercato del dato profilato tra privacy, concorrenza e potere contattuale nella prospettiva economica*, in questo volume, Parte VI.

<sup>34</sup> Così il *considerando* 117.

mondiale», vale in effetti a dimostrare la avvertita consapevolezza della posizione economica ora rivestita dagli operatori del mercato.

Se per le normative di prima generazione la figura del Garante quale Autorità indipendente era stata probabilmente, anche se non esclusivamente, individuata come strumento di garanzia dei diritti delle persone rispetto al trattamento dei dati da parte dei soggetti pubblici, l'evolversi vorticoso degli apparati e delle tecnologie digitali, con la presenza di soggetti imprenditoriali privati che operando a livello globale basano la propria attività sul trattamento dei dati, determina la necessità di una Autorità indipendente, quale soggetto strutturalmente e funzionalmente idoneo a poter svolgere un controllo efficace sull'attività di trattamento ed un altrettanto efficace intervento a tutela degli interessati.

Autorità indipendente che dunque ha motivo di essere apprezzata in chiave di (ed in vista del) conseguimento del principio di effettività del novero delle regole approntate.

La centralità della figura del Garante quale perno intorno al quale ruota la disciplina della circolazione dei dati personali è del resto ribadita nel Regolamento in una duplice prospettiva. Da un lato, nell'art. 58, sono riepilogate le funzioni delle quali è titolare il Garante, con riferimento a poteri di indagine, correttivi, autorizzativi e consultivi, accompagnate dal significativo riconoscimento della legittimazione ad «*intentare un'azione o agire in sede giudiziale o, ove del caso, stragiudiziale in caso di violazione del presente regolamento per far rispettare le disposizioni dello stesso*». Dall'altro, negli artt. 60 e ss., è delineata una articolata disciplina di cooperazione tra i garanti dei singoli Stati, affidata alla Autorità di controllo capofila ed al Comitato europeo per la protezione dei dati.

Nel rafforzamento del ruolo dell'Autorità Garante deve dunque leggersi una precisa risposta ai problemi determinati dalla dimensione raggiunta dalla circolazione dei dati; dimensione tale per cui il riconoscimento di diritti in capo all'interessato non è più garanzia sufficiente ad una effettiva tutela, mentre è necessario che alla gestione di interessi che pur rimangono privati provveda anche un soggetto pubblico ma indipendente<sup>35</sup>.

In tale prospettiva, la gestione pubblica di interessi privati della quale è investito il Garante appare sul piano sistematico la risposta idonea a rafforzare ed a rendere efficiente l'esigenza di tutela del singolo, non essendo ragionevole che tale tutela resti affidata alla sola iniziativa dell'interessato ovvero alla sola autonomia determinazione dei soggetti che esercitano il potere di trattare i dati personali.

---

<sup>35</sup> Sul significato che viene ad assumere il connotato della «indipendenza» proprio della Autorità, v. A. PATRONI GRIFFI, *L'indipendenza del Garante*, in L. CALIFANO-C. COLAPIETRO (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona*, cit., 267 ss.

## **La patrimonializzazione dei dati personali. Contratto e mercato nella ricostruzione del fenomeno**

SOMMARIO: 1. Persona, *privacy*, dati personali, mercato. Una lettura patrimonialistica del fenomeno. – 2. La patrimonialità del trattamento dei dati nella normativa comunitaria e le resistenze al principio di libera circolazione dei dati nella normativa italiana. – 3. La questione del consenso. – 4. (*segue*) Il consenso «forzato» per accedere a beni e servizi. Una nuova questione di asimmetria contrattuale? – 5. (*segue*) Negoziazione dei dati e tutele. Un'estensione degli ambiti applicativi del diritto dei consumatori? – 6. Circolazione dei dati e strutture contrattuali. – 7. La circolazione del dato personale nel Regolamento generale. – 8. La regolazione del mercato.

### **1. Persona, *privacy*, dati personali, mercato. Una lettura patrimonialistica del fenomeno**

L'adozione del Regolamento generale sul trattamento dei dati personali<sup>1</sup> chiude la vicenda di una complessa evoluzione normativa che, a partire dal 1995 – anno in cui l'Europa si dotò di una disciplina uniforme in materia di trattamento dei dati personali – secondo una ripetuta affermazione, ha fornito per la prima volta una tutela organica della *privacy* e di altri profili della personalità nell'era delle nuove tecnologie della comunicazione, offrendo così esplicita e definitiva tutela all'individuo nella società dell'informazione<sup>2</sup>. Il

---

<sup>1</sup> Regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati), indicato anche con l'acronimo RGDP.

<sup>2</sup> Sul dibattito intorno all'incidenza della normativa europea introdotta dalla Direttiva 95/46/CE e, soprattutto, della legge italiana di recepimento (legge 31 dicembre 1996, n. 675) sul tema del diritto alla riservatezza e, più in generale, sui diritti della personalità ne è testimonianza il volume che raccoglie gli atti del Convegno svoltosi ad Alghero il 19 e 20

quadro normativo che ci venne consegnato nella metà degli anni '90 (Direttiva 24 ottobre 1995, 95/46/CE; legge 31 dicembre 1996, n. 675) fu ritenuto, in buona sostanza, l'approdo finale – e nel contesto dell'erompere dei fenomeni delle nuove tecnologie informatiche – del complesso percorso costitutivo dei più recenti diritti della personalità, privi, fino ad allora, di disciplina. Caso paradigmatico, proprio quello della riservatezza il cui inquadramento nel nostro ordinamento aveva vissuto una tormentata vicenda culturale, e che ora, nella nuova disciplina europea e nazionale, veniva finalmente celebrata come la situazione soggettiva attorno alla quale costruire la chiave di volta del rapporto tra tutela della persona e fenomeno dei dati personali.

Qualche dubbio, in verità, affiorava intorno alla portata della normativa nazionale (legge n. 675/1996) sul terreno della novità sistematica dei diritti della personalità (ed in particolare della riservatezza ed identità personale), sul rilievo che la normativa introdotta non poteva considerarsi, a ben vedere, decisiva a quel punto del dibattito e dell'esperienza giurisprudenziale in ordine alla legittimazione ed al riconoscimento dei più recenti diritti della personalità nel nostro ordinamento,<sup>3</sup> affermatasi all'esito di una annosa e sofferta vicenda ricostruttiva intorno alla concettualizzazione e collocazione sistematica di quei diritti. La verità è che quando la legge n. 675/1996 esplicitamente riconosce, per la prima volta nel nostro ordinamento, il diritto alla riservatezza ed all'identità personale – come diritti della personalità che si aggiungono al catalogo degli altri diritti già presenti nell'esperienza giuridica italiana – quei «nuovi» profili di tutela dell'individuo sono già ampiamente consolidati e riconosciuti nella giurisprudenza di merito e di legittimità<sup>4</sup>. Non solo: anche

---

settembre 1997 e promosso dall'Università degli Studi di Sassari: cfr. V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Milano, 1998.

<sup>3</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *Protezione dei dati e diritti della personalità*, in V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH, *Trattamento dei dati e tutela della persona*, cit., 277, secondo cui «Certamente questa è una legge che dà fondamento positivo ai diritti della personalità dei quali ci eravamo occupati a partire da quarant'anni fa, e forse anche prima, in modi che ci vedevano divisi circa il riconoscimento e i limiti di tutela. Quindi questa legge costituisce un fondamento positivo, che è sempre importante per il giurista rinvenire per la tutela di specifiche manifestazioni della personalità». Ma poi avverte: «Che da questa legge si possa trarre, come alcuni studiosi hanno fatto, indicazioni e risposte circa gli interrogativi che hanno accompagnato la formazione dei diritti della personalità, non saprei dire»; ed ancora: «Che essa arricchisca la categoria dei diritti della personalità attraverso la creazione di un diritto sui dati è ugualmente un problema che può rimanere aperto, ma che non sembra neppure destinato a sconvolgere la sistematica dei diritti della personalità».

<sup>4</sup> Cfr., sul diritto alla riservatezza, Cass., 22 dicembre 1956 n. 4487, in *Giur. it.*, 1957, 366; Cass., 20 aprile 1963, n. 990, in *Foro it.*, 1963, 879; Cass., 27 maggio 1975, n. 2129, in *Giust. civ.*, 1975, 1686; sul diritto all'identità personale v. Pret. Roma, 6 maggio 1974, in *Giur. it.*, 1974, 514; Cass., 22 giugno 1985, n. 3769, in *Foro it.*, 1985, c. 2211.

l'elaborazione dottrinale aveva maturato un'evoluzione concettuale di quei diritti rispetto alla quale il dato normativo della disciplina introdotta dalla legge n. 675/1996 aggiungeva poco<sup>5</sup>.

Il vero fatto nuovo nella disciplina era altro, era il «dato personale»: «qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale»; ma fatto ancora più nuovo era il suo «trattamento», ossia «qualsiasi operazione o complesso di operazioni, svolti con o senza l'ausilio di mezzi elettronici o comunque automatizzati, concernenti la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la conservazione, l'elaborazione, la modificazione, la selezione, l'estrazione, il raffronto, l'utilizzo, l'interconnessione, il blocco, la comunicazione, la diffusione, la cancellazione e la distruzione di dati».

E dunque si assisteva alla definizione di un fenomeno complesso, normativamente costruito ed articolato (anche) nella prospettiva di un'attività d'impresa; un fenomeno (anche) economico che ben si apriva, come tutti i fenomeni costitutivi di un'attività economica, alla prospettiva contrattuale; un fenomeno, in buona sostanza, di circolazione di un bene secondo i tratti tipici di un mercato, peraltro affidato alla regolazione di un'Autorità indipendente, al pari di altri mercati regolati<sup>6</sup>.

Ma, a fronte della possibilità di costruire e definire il fenomeno «trattamento dati» anche in chiave economica e di mercato, la riflessione del giurista italiano si è appuntata pressoché esclusivamente sul tema della sfera morale del soggetto cui i dati si riferiscono, senza offrire una lettura ulteriore del fenomeno studiato,

---

<sup>5</sup> In dottrina, tra gli altri, A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu-Messineo, 1959; P. VERCELLONE, voce *Diritti della personalità*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1965, 1084; G. GIAMPICCOLO, *La tutela giuridica della persona umana e il diritto alla riservatezza*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1958, 458 ss.; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972; A. CATAUDELLA, voce *Riservatezza (diritto della)*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1989; P. RESCIGNO, voce *Personalità (diritti della)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991; D. MESSINETTI, voce *Personalità (diritti della)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, 355 ss.; G.B. FERRI, *Persona e formalismo giuridico: saggi di diritto civile*, Rimini, 1985. Per una ricostruzione dei temi e del dibattito sulla categoria dei diritti della personalità, e per ulteriore bibliografia, in aggiunta ai testi citati si vedano anche F.D. BUSNELLI, *Per una rilettura del "diritto delle persone" di cinquant'anni fa*, in *AA.VV.*, *Scritti in onore di L. Mengoni*, I, Milano, 1995, 91 ss.; G. MARINI, *La giuridificazione della persona. Ideologie e tecniche nei diritti della personalità*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 359 ss.; G. ALPA-M. BESSONE-L. BONESCHI, *Il diritto all'identità personale*, Padova, 1981; F. MACIOCE, *Tutela della persona e identità personale*, Padova, 1984; A. SCALISI, *Il valore della persona nel sistema e i nuovi diritti della personalità*, Milano, 1990; G. ALPA (a cura di), *L'informazione e i diritti della persona*, Napoli, 1983.

<sup>6</sup> Sul rapporto tra impresa e autonomia contrattuale cfr. F. GALGANO, *Commento sub art. 41 Cost.*, in F. GALGANO-S. RODOTÀ, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1982. Il riferimento è ancora a F. GALGANO, *La categoria del contratto alle soglie del terzo millennio*, in *Contr. impr.*, 2000, 919 ss., dove il rapporto tra impresa e contratto viene analizzato alla luce degli scenari economici del nuovo millennio.

in termini patrimonialistici, senza voler considerare l'ipotesi che quel soggetto ben potrebbe disporre dei propri dati ricavandone profitto, secondo i modelli e gli schemi giuridici propri dello scambio economico; e senza considerare l'attività economica di impresa che è alla base, nella prospettiva di chi «acquista» e compie operazioni economicamente valutabili, del trattamento di quegli stessi dati.

Il tema dell'operazione economica e della sua disciplina in termini di fenomeno negoziale-contrattuale e di definizione e regolazione di un mercato è rimasto assente o sullo sfondo nelle riflessioni della dottrina italiana, che ha continuato ad interrogarsi sul nuovo fenomeno dei dati personali ancora – e solo – in termini di diritti soggettivi assoluti, di tutela risarcitoria extracontrattuale, di modelli rimediali di protezione della persona sul terreno della responsabilità civile, di danno non patrimoniale, ecc.<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ne ricostruiscono il dibattito con riferimento al tema dei diritti della persona, tra gli altri, F.D. BUSNELLI, *Il "trattamento dei dati personali" nella vicenda dei diritti della persona: la tutela risarcitoria* e C. CASTRONOVO, *Situazioni soggettive e tutela nella legge sul trattamento dei dati personali*, nei loro interventi svolti in occasione del citato Convegno tenutosi ad Alghero il 19 e 20 settembre 1997 e promosso dall'Università degli Studi di Sassari (sul quale v. V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati*, cit. Cfr. anche S. RODOTÀ, *Persona, riservatezza, identità. Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 583. Un limite, quello riferito, che da ultimo ha sollecitato anche le riflessioni di A. DE FRANCESCHI, *La circolazione dei dati personali tra privacy e contratto*, Napoli, 2017, 12 con riferimento, in genere, anche ad una timidezza da parte del legislatore europeo a dettare una compiuta ed organica disciplina dei rapporti patrimoniali inerenti il fenomeno della circolazione dei dati personali. Rileva infatti l'A. che la disciplina relativa alla protezione dei dati personali è stata tendenzialmente modellata sull'esigenza di tutelare il diritto fondamentale dell'individuo al rispetto della propria sfera privata (secondo il richiamo di cui all'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), e dunque in una prospettiva di regolazione principalmente di rapporti di *status* (con una corrispondenza «più nell'area dei diritti assoluti che in quella dei diritti relativi»), con la conseguenza che le riflessioni relative all'utilizzo per finalità commerciali dei dati personali si trovano oggi «ancora in una fase embrionale, e ciò sia per quanto riguarda i profili più inerenti alla disciplina della protezione dei dati personali, sia per quanto concerne l'impatto delle cennate dinamiche sul diritto dell'obbligazione dei contratti».

È appena il caso di sottolineare, in apertura di questo scritto, che la ricostruzione del rapporto patrimoniale che ben può originarsi nella circolazione dei dati personali offre una prospettiva di indagine che certo non può tralasciare né prescindere il diverso e più tradizionale e diffuso approccio alla materia quale ha trovato espressione nelle analisi svolte in chiave personalista. Ed anzi, forse è addirittura pleonastico ricordarlo, devono darsi per presupposti i principi che ineriscono al godimento dei diritti fondamentali e all'esercizio delle relative libertà, e che notoriamente sono venuti in risalto nei più recenti indirizzi della Corte di giustizia relativamente all'interpretazione e all'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo riguardo, le decisioni rese dai giudici di Lussemburgo nei casi *Google Spain*, *Schrems* e *Digital Rights Ireland* hanno scandito altrettanti capitoli del processo di «costituzionalizzazione» europea della protezione dei dati personali, precorrendo in parte sostanziale la normazione del Regolamento 2016/679: cfr. G. RESTA-V. ZENO ZENCOVICH, *Il diritto all'oblio su Internet dopo la sentenza Google Spain*, Roma, 2015; P. PI-



## 2. La patrimonialità del trattamento dei dati nella normativa comunitaria e le resistenze al principio di libera circolazione dei dati nella normativa italiana

Queste essendo le letture e le peculiari difficoltà innanzi alle quali si trovava il giurista alle prese con l'esegesi della nuova normativa in materia di trattamento dei dati personali, va ricordato che non era mancata, già in quegli anni, la riflessione sul fenomeno della commercializzazione dei dati personali, con la conseguente questione che la tutela degli stessi potesse (non solo) riguardare la protezione dell'integrità dell'interessato ma (anche) le condizioni di vendita delle informazioni come l'allocazione dei guadagni.

In questa diversa o, meglio, ulteriore lettura del fenomeno «il limite posto al trattamento ha una *ratio* differente, cioè quella di regolamentare una nuova merce in una società centrata sulle informazioni», spostandosi, l'accento, «dalla protezione di un'integrità non in vendita alla disciplina di una proprietà suscettibile di essere ceduta»<sup>8</sup>. Né si mancava di ammonire il legislatore sul rilievo che «la mercificazione dunque illustra come la tutela dei dati abbia raggiunto un punto che impone una scelta precisa», ossia «si scelga di mantenere l'originaria impostazione delle normative nazionali e degli accordi internazionali, come la Convenzione del Consiglio d'Europa e la Direttiva comunitaria, o si scelga di sostituirla con un tipo di protezione che sancisca apertamente la mercificazione dei dati e voglia solo regolare la circolazione di tale bene»<sup>9</sup>.

---

RODDI, *I trasferimenti di dati personali verso paesi terzi dopo la sentenza Schrems e nel nuovo regolamento generale sulla protezione dei dati*, in *Dir. inf.*, 2015, 827 ss.; S. CRESPI, *Diritti fondamentali, Corte di Giustizia e riforma del sistema UE di protezione dei dati*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, Roma, 2015, 819 ss.

Peraltro, le medesime decisioni, nella misura in cui riguardino i livelli di adeguatezza delle tutele considerati nel contesto sovranazionale e globale, hanno rilievo anche in relazione alle ricadute che possono determinare sul piano specifico dell'«economia» dei dati e della circolazione di questi nel quadro degli scambi internazionali. Anche nella prospettiva qui adottata non sono dunque trascurabili (benché non siano comprese nel perimetro dell'analisi) le differenze culturali e giuridiche tra ordinamenti – segnatamente tra il sistema giuridico eurounitario e quello statunitense –, che si riflettono nelle diverse concezioni della *privacy*, a loro volta certamente non ininfluenti nelle dinamiche di tipo politico e commerciale: cfr. G. RESTA-V. ZENO ZENCOVICH, *La protezione transnazionale dei dati personali: dai «safe harbour principle» al «privacy shield»*, Roma, 2016; F. BIGNAMI, *The Case for Tolerant Constitutional Patriotism: The Right to Privacy before the European Courts*, in *Cornell International Law Journal*, 2008; P.M. SCHWARZ-K.N. PEIFER, *Transatlantic data privacy*, in *Georgetown Law Journal*, 2017. Un'indagine condotta nell'ottica «patrimonialistica» della protezione e circolazione dei dati potrà dunque rivelarsi utile quale contributo ad un inquadramento *realistico* delle regole di tutela e della loro effettività.

<sup>8</sup> È la riflessione di S. SIMITIS, *Il contesto giuridico e politico della tutela della privacy*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 4, 575.

<sup>9</sup> S. SIMITIS, *op. loc. ult. cit.*

Si vedrà, più oltre, che già nella Direttiva 46/95/CEE si presentava un quadro normativo che offriva tutela forte all'integrità morale dell'individuo – secondo l'idea che i nuovi fenomeni tecnologici non devono certo attenuare la protezione dei diritti fondamentali ma semmai spingono alla creazione di nuovi ed idonei strumenti di tutela – ma una protezione tanto più forte quanto consapevole del fatto che quelle rivoluzioni tecnologiche producevano, quasi come effetto naturale, nuove ricchezze ed utilità economiche, con la necessità di disciplinare, in buona sostanza, la formazione e lo sviluppo di un mercato con le conseguenti tutele proprie di ogni processo di patrimonializzazione, ed in questo caso di «beni» attinenti alla persona.

Invero, come si dirà più oltre, la normativa italiana di recepimento (legge n. 675/1996) disattenderà quella prospettiva, rimanendo, in buona sostanza, ancorata ad una (sola) lettura assolutistica della persona, priva di riferimenti – contenuti invece nella Direttiva 46/95/CEE – ad un fenomeno patrimoniale, di relatività delle situazioni giuridiche coinvolte, di rapporti giuridici riconducibili al diritto delle obbligazioni, e dunque di mercato nella sua accezione propria.

È una scelta di campo, dunque consapevolmente decisa ad escludere quella prospettiva ovvero a ritardarla? Ed in che misura dettata dalla elaborazione della dottrina e della giurisprudenza italiane riluttanti a prendere atto dei nuovi «beni» economici attinenti alla persona e dunque alla loro valenza (anche) patrimonialistica, oggetto di attività negoziale?

Si badi. Ci si trovava dinanzi ad un fenomeno diffuso nella realtà economica e sociale dei Paesi più avanzati nell'era dell'informatica e delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione che, per la prima volta, in maniera organica, trovava nella disciplina europea una sua prima sistemazione affidando poi ai legislatori nazionali una applicazione più specifica ed analitica di quei principi. E non si trattava «semplicemente» di contemperare la tutela della persona con le esigenze del mercato.

Da questo punto di vista, certamente la normativa italiana di recepimento della Direttiva 46/95/CEE si produceva in uno sforzo celebrativo e protettivo assai generoso, mai visto prima in qualsiasi normativa riguardante i diritti della personalità (art. 1, legge n. 675/1996: «la presente legge garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza e all'identità personale ...»). Il «piccolo» particolare, come si vedrà più oltre, è che nel quadro normativo europeo, ancorché non sempre in forme dirette ed esplicite, era la persona stessa ad assurgere a parte attiva di quel mercato, soggetto contraente nell'operazione del trattamento dati, titolare – a quel punto ed a quegli effetti – di diritti relativi, come sono tutti quei diritti che attingono al tema delle obbligazioni e del contratto. Sicché, come si dirà meglio più oltre, nel fenomeno si prospettavano, anche sulla base della disciplina comunitaria, due diverse situazioni soggettive, in termini di absolutezza e relatività, sul presupposto che i dati fossero trattati senza che il soggetto interessato parte-

cipasse a quella operazione economica – e qui il richiamo è al principio del consenso al trattamento –, ovvero consapevolmente parte di una vicenda negoziale, con le conseguenti, rispettive tutele.

Viceversa, nella legge italiana di recepimento (legge n. 675/1996), la ricostruzione patrimonialistica non trovava spazio, se non nelle pieghe più nascoste della disciplina e mai esplicitamente<sup>10</sup>; e lo stesso tema del consenso sfuggiva ad una qualificazione di elemento di una fattispecie negoziale per rimanere confinato nell'ambito delle esimenti per escludere l'illiceità del trattamento, ovvero di natura meramente autorizzatoria.

Si è colta una certa ritrosia a prendere atto che sull'attività contrattuale svolta nel fenomeno dei dati personali insistessero, per la natura così speciale del bene, due discipline, in ragione della coesistenza in quella vicenda negoziale, di situazioni soggettive relative ed assolute, un diritto delle obbligazioni ed un diritto assoluto della personalità; e la tutela di quest'ultimo disegna l'ambito ed i limiti delle negoziazioni, proprio considerando l'istituto della revoca del consenso che per la sua eccezionalità trova la sola giustificazione nella natura del bene trattato. E l'impresa che svolge attività economica acquisendo e disponendo dei dati personali del soggetto-contraente a cui quei dati si riferiscono dovrà anche valutare i rischi ed i costi dell'operazione economica svolta in quel particolare mercato<sup>11</sup>.

E tanto più stupisce la ritrosia della dottrina italiana ad indagare il fenomeno del trattamento dei dati personali nella prospettiva (anche) di una vicenda contrattuale, se solo si vogliono ricordare le riflessioni di Stefano Rodotà, proprio in occasione dell'entrata in vigore della legge italiana di recepimento (legge n. 675/1996), il quale scriveva: «Io credo che noi dobbiamo lavorare molto nella dimensione negoziale, non ho nessun dubbio. Negoziale vuol dire per esempio: il consenso può essere oneroso, può essere condizionato, può essere a termine? Io come risposta generale direi di sì, e perché no? Posso negoziare, e badate alcune forme improprie di negoziazione già ci sono. Quando si dice che se tu riempi questo questionario riceverai un campione del prodotto, non è un prodotto in omaggio, perché io cedo qualcosa che per il soggetto che mi darà il prodotto ha un valore aggiunto molto maggiore di ciò che mi viene dato, quindi ci sono già delle transazioni economiche su questa base, di difficile definizione, ma certamente ci sono. Il problema capitale è quello dell'asservimento definitivo e naturalmente la legge offre molti spunti per dire che questo asservimento de-

---

<sup>10</sup> Un indizio particolarmente significativo di ciò è comunque la previsione di cui all'art. 16, comma 2, lett. b) della legge n. 675/1996 secondo il quale in caso di cessazione del trattamento da parte del titolare i dati possono essere da quest'ultimo «ceduti ad altro titolare». Da ciò, coerentemente, l'instaurarsi di un rapporto, di cui non può essere messa in dubbio la natura squisitamente e propriamente contrattuale tra il vecchio titolare e il nuovo titolare. A conferma che il dato personale circola e lo fa tramite contratti.

<sup>11</sup> Sul costo dell'impresa banca-dati, v. A. MANTELETO, *Il costo della privacy tra valore della persona e ragione dell'impresa*, Milano, 2007.

finitivo non è accettato. Il controllo non viene perduto, i motivi legittimi per i quali si può impedire la comunicazione di dati pur legittimamente raccolti, pertinenti o assentiti in tutto o in parte, dimostrano quindi che c'è una scelta dell'interessato che definisce l'area della protezione»<sup>12</sup>.

A ben vedere con la Direttiva 46/95/CEE, l'Unione europea si era mossa nel solco delle iniziative comunitarie volte a garantire l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno e la realizzazione dei principi di libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, nella consapevolezza, espressa nel *considerando* n. 3 della Direttiva citata, che una tale finalità potesse essere perseguita garantendo, contemporaneamente, la libera circolazione dei dati personali da uno Stato membro all'altro e la salvaguardia dei diritti fondamentali della persona<sup>13</sup>. Si trattava, dunque, di un intervento che si muoveva oltre la sola sfera della tutela della persona e che si inquadrava perfettamente tra gli obiettivi istituzionali dell'Unione europea: la creazione e la garanzia dell'esistenza di un mercato unico di merci, persone, servizi e capitali.

Ma una tale prospettiva che, nella lettura della Direttiva 46/95/CEE, creava le condizioni per la circolazione del bene «dato personale» al pari di altri beni e servizi nel contesto economico e sociale europeo realizzando un fenomeno di circolazione della ricchezza, è rimasta sostanzialmente fuori dalle ricostruzioni offerte dal dibattito italiano sulla tematica in analisi, per essere, quest'ultima tratta, interpretata, studiata quale declinazione della vicenda dei diritti della personalità. È rimasta sullo sfondo la questione della regolazione dell'attività economica di circolazione dei dati, intesa come disciplina del flusso di informazioni degli individui, alla base dell'economia e della realtà sociale contemporanee.

La sovrapposizione comunemente usata dei termini con cui ci si riferisce ai fenomeni in analisi è un sintomo significativo di questa consolidata tendenza. I termini *privacy* e «protezione dei dati personali» sono ancora oggi utilizzati in modo fungibile. Eppure, nonostante le indubbie ed importanti intersezioni, le

---

<sup>12</sup> Così S. RODOTÀ, *Conclusioni*, in V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH, *Trattamento dei dati e tutela della persona*, cit., 308.

<sup>13</sup> V. *considerando* n. 3 della Direttiva 46/95/CEE: «Considerando che l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, nel quale, conformemente all'articolo 7 A del trattato, è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, esigono non solo che i dati personali possano circolare liberamente da uno Stato membro all'altro, ma che siano altresì salvaguardati i diritti fondamentali della persona». Si vedano anche i *considerando* n. 5, secondo cui «l'integrazione economica e sociale derivante dall'instaurazione e funzionamento del mercato interno [...] comporterà necessariamente un sensibile aumento dei flussi transfrontalieri tra tutti i soggetti della vita economica e sociale degli Stati membri» e che «lo scambio di dati personali tra imprese [...] è destinato ad aumentare»; *considerando* n. 7 «il divario dei livelli di tutela dei diritti e delle libertà personali, in particolare della vita privata, può impedire la trasmissione [...]» e «può costituire un ostacolo all'esercizio di una serie di attività economiche»; *considerando* n. 8, il quale rende esplicito l'«obiettivo fondamentale per il mercato interno» di «eliminare gli ostacoli alla circolazione dei dati personali».