

DATI PERSONALI  
E INFORMAZIONI ALL'INTERESSATO.  
L'IMPATTO DELL'ART. 47 CDFUE  
E DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

PRIME RIFLESSIONI ALLA LUCE DEL DIALOGO  
FRA CORTI E AUTORITÀ DI CONTROLLO

*Chiara Angiolini\**

*SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La disciplina delle informazioni da fornire all'interessato alla luce dell'art. 47 CDFUE e dei principi di effettività e di proporzionalità. 3. Il dialogo fra le Corti e le autorità di controllo come metodo. Gli strumenti. 4. Informazioni all'interessato, effettività e art. 47 CDFUE. 5. Il criterio dello sforzo sproporzionato e l'art. 52 CDFUE. 6. Alcuni primi risultati e spunti per future ricerche.*

*1. Introduzione*

Nel contesto di una più ampia ricerca sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali e sulla possibile qualificazione dei dati personali come beni giuridici<sup>1</sup>, con questo contributo ci si propone di svolgere alcune riflessioni sul ruolo del principio di effettività, dell'art. 47 CDFUE e del principio di proporzionalità nell'interpretazione della disciplina delle informazioni da fornire all'interessato quando siano raccolti dati personali che lo riguardano.

---

\* Phd, Assegnista di ricerca in Diritto Privato, Università di Trento.

<sup>1</sup> L'indagine si inquadra all'interno del progetto FRICoRE, *EU/JUST/2017 Action Grants Programme Project: Fundamental Rights In Courts and Regulation*, 2019-2022 e di uno studio sulla qualificazione dei dati personali come beni nel diritto privato, cfr. C. ANGIOLINI, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, Torino, 2020.

L'obiettivo è duplice: *in primis* si vuole comprendere come nell'interpretazione della disciplina di diritto secondario il principio di effettività e l'art. 47 CDFUE, in particolare sotto il profilo del diritto ad un rimedio effettivo<sup>2</sup>, vengano declinati in relazione alla tutela di un altro diritto fondamentale: il diritto alla protezione dei dati personali previsto dall'art. 8 CDFUE.

Il secondo obiettivo è riflettere sull'articolazione dei rapporti fra tutela dei diritti fondamentali – in particolare gli artt. 47 e 8 CDFUE – e principio di proporzionalità. Tale principio, diversamente interpretato dalla dottrina, è centrale nell'applicazione dell'art. 52 CDFUE in relazione alle limitazioni ai diritti e alle libertà previste dalla Carta, e assume rilevanza anche nei rapporti interprivati<sup>3</sup>. La disciplina oggetto di

---

<sup>2</sup> Non si guarderà dunque alla declinazione dell'effettività in senso oggettivo, come effettività del diritto europeo. Sul tema la bibliografia e l'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia è amplissima. Per un'analisi acuta e una rassegna della bibliografia si veda: F. EPISCOPO, *L'effettività del diritto (privato) europeo nella giurisprudenza della Corte di Lussemburgo. Analisi di un concetto indeterminato*, Tesi di dottorato, a.a. 2018/2019, Università di Pisa. Per un'analisi dei casi giurisprudenziali in materia di protezione dei dati personali si veda: AA.Vv., *Re-Jus Casebook Effective Justice in Data Protection*, 2018, reperibile all'indirizzo: [http://rejus.eu/sites/default/files/content/materials/rejus\\_casebook\\_effective\\_justice\\_in\\_data\\_protection\\_.pdf/](http://rejus.eu/sites/default/files/content/materials/rejus_casebook_effective_justice_in_data_protection_.pdf/).

<sup>3</sup> Sul principio di proporzionalità in generale la bibliografia è sterminata. Oltre agli scritti contenuti in questo volume, in letteratura, fra gli altri: T.I. HARBO, *The function of Proportionality Analysis in European Law*, Leiden-Boston, 2015. W. SAUTER, *Proportionality in EU law: A balancing act?*, in *Cambridge Yearbook of Eur. Leg. St.*, 15, 2013, 439-466. Sulla rilevanza dei rapporti fra art. 47 CDFUE e principio di proporzionalità, nell'ambito del diritto dei consumatori: F. CAFAGGI, P. IAMICELI, *The principles of effectiveness, proportionality and dissuasiveness in the Enforcement of EU consumer law: the impact of a triad on the choice of civil remedies and administrative sanctions*, in *Eur. Rev. Priv. L.*, 2, 2017, 575 ss. Sul ruolo del principio di proporzionalità nel diritto privato, anche europeo: P. IAMICELI, *L'esclusione dal contratto*, Torino, 2012; C. CAMARDI, *Certezza e incertezza nel diritto privato contemporaneo*, Torino, 2017, spec. 193 ss.; A. HARTKAMP, *European Law and National Private Law*, Cambridge, 2016, spec. 116 ss. Sul principio di proporzionalità nell'ambito della protezione dei dati personali e nell'interpretazione della Corte di giustizia, fra gli altri: C. BAGGER TRANBERG, *Proportionality and data protection in the case law of the European Court of Justice*, in *Int. Data Privacy L.*, 4, 2011, 239 ss.; A. GUINCHARD, *Taking proportionality seriously: The use of contextual integrity for a more informed and transparent analysis in EU data protection law*, in *Eur. L. J.*, 6, 2018, 434-457.

analisi è in proposito particolarmente significativa, in quanto è lo stesso Reg. UE 2016/679 a prevedere norme di temperamento degli interessi che utilizzano il criterio della proporzionalità.

## *2. La disciplina delle informazioni da fornire all'interessato alla luce dell'art. 47 CDFUE e dei principi di effettività e di proporzionalità*

Nel leggere la disciplina delle informazioni da fornire all'interessato alla luce degli interrogativi appena richiamati ci si concentra su due profili. Il primo attiene alla rilevanza dell'art 47 CDFUE nella disciplina delle informazioni da rendere all'interessato, e il secondo l'interpretazione del criterio della proporzionalità per come declinato nell'art. 14 Reg. UE 2016/679.

Per quanto riguarda il primo aspetto viene in rilievo il ruolo della disciplina relativa all'informazione all'interessato rispetto alla possibilità, per quest'ultimo, di esercitare i diritti di cui è titolare. Le regole generali in materia sono contenute negli artt. 13, 14 e 15, co. 1 e 2 Reg. UE 2016/679. Tali norme individuano le informazioni che devono essere comunicate all'interessato, fra cui quelle relative alle finalità del trattamento, al periodo di conservazione dei dati personali, agli eventuali destinatari – o categorie di destinatari – di tali dati. L'assenza di informazioni riguardanti il tipo di trattamento – prima prevista ad esempio nell'ordinamento italiano attraverso il riferimento alle informazioni sulle modalità del trattamento<sup>4</sup> – è significativa per quanto riguarda la garanzia dell'esercizio dei diritti dell'interessato. In proposito, bisogna sottolineare che, secondo il considerando 39 Reg. UE 2016/679, in virtù dell'applicazione del principio di trasparenza di cui all'art. 5 Reg. UE 2016/679, dovrebbero essere conoscibili per le persone fisiche le modalità con cui i dati sono raccolti, utilizzati, consultati o altrimenti trattati.

---

<sup>4</sup> Si veda la versione dell'art. 13, lett. a) del d.lgs. 196/2003 precedente all'entrata in vigore del Reg. UE 2016/679. Per un'applicazione di tale disciplina da parte del Garante per la Protezione dei dati personali: GDPD, 22 dicembre 2016, n. 6074783; GDPD, 22 maggio 2018, n. 9019870; GDPD, 22 maggio 2018, n. 9018499; GDPD, 22 maggio 2018, n. 9006565; GDPD, 22 aprile 2010, n. 1724419.

Occorre anche tener conto della disciplina prevista agli artt. 13, co. 2, lett. f), art 14, co. 2 lett. g) e 15, co. 1, lett. h), secondo i quali l'interessato ha diritto ad ottenere informazioni sulla

esistenza di un processo decisionale automatizzato, compresa la profilazione di cui all'articolo 22, paragrafi 1 e 4, e, almeno in tali casi, informazioni significative sulla logica utilizzata, nonché l'importanza e le conseguenze previste di tale trattamento per l'interessato.

L'ambito di applicazione di questa disciplina è in discussione<sup>5</sup>, così come lo è la sua interpretazione, rispetto alla quale si dibatte circa l'esistenza di un diritto alla spiegazione, di particolare rilevanza rispetto ai trattamenti di dati compiuti attraverso algoritmi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Si discute dell'interpretazione di singoli lemmi degli artt. 22, 13, 14, 15 Reg. UE 2016/679. Per un primo quadro del dibattito: G. MALGIERI, G. COMANDÉ, *Why a Right to Legibility of Automated Decision-Making Exists in the General Data Protection Regulation*, in *Int. Data Privacy L.*, 4, 2017, 243 ss.; L. EDWARDS, M. VEALE, *Slave to the Algorithm? Why a 'right to an explanation' is probably not the remedy you are looking for*, in *Duke L. & Tech. Rev.*, 18, 2017-2018, 53. L.A. BYGRAVE (relativa alla disciplina previgente), *Automated profiling: minding the machine: article 15 of the EC data protection directive and automated profiling*, in *Com. L. & Sec. Rev.*, 1, 2001, spec. 20. Si vedano anche: GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sul processo decisionale automatizzato relativo alle persone fisiche e sulla profilazione ai fini del Regolamento 2016/679*, adottate il 3 ottobre 2017 e emendate il 6 febbraio 2018.

<sup>6</sup> Vi è chi nega l'esistenza di tale diritto sulla base dell'ambiguità dei dati normativi, come M. TEMME, *Algorithms and Transparency in View of the New General Data Protection Regulation*, in *Eur. D. Prot. L. Rev.*, 4, 2017, 477 ss., e chi si interroga sulla necessità di una informazione per così dire *ex ante*, relativa alla funzionalità astratta del sistema e una *ex post*, che riguarda la singola decisione, e dunque il singolo trattamento. Per una discussione sul tema: L. EDWARDS, M. VEALE, *Slave to the Algorithm?*, cit., 51 ss.; A. MORETTI, *Algoritmi e diritti fondamentali della persona. Il contributo del Regolamento (UE) 2016/679*, in *Dir. Inf. Inf.*, 4, 2018, 799 ss. Alcuni hanno poi proposto un modello di 'leggibilità *by design*', che permetta al singolo di comprendere il funzionamento e l'impatto dell'uso dell'algoritmo su di lui e che combina la trasparenza e la comprensibilità degli algoritmi. In questo senso: G. MALGIERI, G. COMANDÉ, *op. cit.*, 243 ss. Ripercorre il dibattito E. PELLECCIA, *Profilazione e decisioni automatizzate al tempo della black box society: qualità dei dati e leggibilità dell'algoritmo nella cornice della responsible research and innovation*, in *Nuove Leggi Civili Comm.*, 5, 2018, 1209 ss.; per un quadro del dibattito in ambito internazionale si veda: M. BRKAN, *Do algorithms rule the world? Algorithmic decision-making and data pro-*

Seppur, come si è appena accennato, vi siano significative differenze fra la disciplina generale e quella relativa al c.d. «diritto ad una spiegazione», il rapporto fra informazione all'interessato, esercizio dei diritti di cui questi è titolare, effettività della tutela e art. 47 CDFUE sembra potersi affrontare in modo unitario. In linea generale, le informazioni da fornire all'interessato possono essere considerate necessarie affinché l'interessato possa venire a conoscenza dei trattamenti dei dati posti in essere, anche al fine di poter in concreto esercitare i diritti di cui è titolare, alcuni dei quali previsti dall'art. 8 CDFUE. Infatti, ad esempio, se l'interessato non è a conoscenza dell'identità dei destinatari dei dati personali, è chiaro che non potrà esercitare i propri diritti contro questi, divenuti titolari del trattamento a seguito della comunicazione dei dati. Viene quindi in gioco il ruolo dell'art. 47 CDFUE rispetto alla possibilità di agire in giudizio ai fini dell'esercizio dei diritti di cui l'interessato è titolare, che costruiscono un apparato di tutele che attribuisce concretezza al – e permette di far valere nei rapporti inter-privati il – diritto alla protezione dei dati personali<sup>7</sup>.

Queste considerazioni mettono in luce che in mancanza delle informazioni che permettono di comprendere le modalità del trattamento, o di conoscere l'identità del titolare, potrebbe risultare particolarmente difficile, se non impossibile, per l'interessato esercitare i diritti di cui è titolare. Tale difficoltà o impossibilità di esercizio dei diritti dell'interessato potrebbe risultare rilevante anche rispetto all'art. 8 CDFUE, così come al principio di effettività della tutela.

Il secondo aspetto da indagare è suggerito dalla lettura dell'art. 14 Reg. UE 2016/679, co. 5, lett. b), che disciplina le informazioni da fornire qualora i dati personali non siano stati ottenuti presso l'interessato, prevedendo che queste non debbano essere fornite nell'ipotesi in cui «comunicare tali informazioni risulta impossibile o implicherebbe uno

---

*tection in the framework of the GDPR and beyond*, in *Int. J. L. Inf. Tech.*, 2, 2019, 91 ss.

<sup>7</sup> Rispetto a tali diritti, molto si è discusso in dottrina circa la loro qualificazione, sia secondo il punto di vista delle situazioni giuridiche soggettive, guardando a questi come facoltà che connotano il diritto alla protezione dei dati personali, sia in una prospettiva rimediale. In proposito, anche per la relativa bibliografia, sia concesso un rinvio a C. ANGIOLINI, *op. cit.*, 133 ss.

sforzo sproporzionato»<sup>8</sup>. In tali casi il titolare del trattamento deve adottare «misure appropriate» per tutelare i diritti, le libertà e i legittimi interessi dell'interessato, fra cui la pubblicazione delle informazioni, menzionata dallo stesso art. 14 Reg. UE 2016/679<sup>9</sup>.

Si può osservare come nell'ipotesi in cui si riscontri l'esistenza di uno «sforzo sproporzionato» si può creare una situazione di impossibilità o di grande difficoltà per l'interessato di esercitare i propri diritti per mancanza di conoscenza dell'esistenza del trattamento e dell'identità del suo titolare<sup>10</sup>. Il che conduce a interrogarsi sull'impatto degli artt. 47 e 8 CDFUE sull'interpretazione del criterio dello «sforzo sproporzionato» di cui all'art. 14, co. 5, lett. b) Reg. UE 2016/679, e sul rapporto fra quest'ultimo e il giudizio di proporzionalità previsto dall'art. 52 CDFUE<sup>11</sup>. In proposito, parte della dottrina ha letto l'art. 14,

---

<sup>8</sup> Si veda anche il considerando n. 62. La norma era già prevista, seppur con una formulazione parzialmente diversa e con un ruolo centrale attribuito all'autorità di controllo, dall'art. 11, comma 2, dir. 95/46/CE e nell'ordinamento italiano dall'art. 13 d.lgs. 196/2003 e dall'art. 10 della l. 675/1996.

<sup>9</sup> Le linee guida considerano in tal senso la valutazione di impatto, le tecniche di pseudonimizzazione, o la minimizzazione dei dati. GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sulla trasparenza ai sensi del regolamento 2016/679*, WP260rev.01, versione adottata il 18 aprile 2018, 33.

<sup>10</sup> Infatti, l'art. 13 Reg. UE 2016/679 prevede che il titolare del trattamento debba comunicare i destinatari dei dati o le categorie di destinatari. È ben possibile dunque che, in assenza di informazioni dal nuovo titolare del trattamento, l'interessato non sia in condizione di identificarlo, nemmeno in via ipotetica.

<sup>11</sup> Si può in questa sede soltanto dar conto del fatto che la Corte di giustizia in varie pronunce relative alla disciplina dei dati personali ha applicato il principio di proporzionalità ex art. 52 CDFUE. Fra gli altri si può citare C. giust. UE, *Tele2Sverige AB*, C-203/15 e C-698/15, 21 dicembre 2016, § 96, secondo cui il rispetto del principio di proporzionalità implica che «le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali intervengano entro i limiti dello stretto necessario». Nel caso C. giust. UE, *Schecke* C-92/09 e C-93/09, 9 novembre 2010 §§ 65 ss. la Corte ha fatto riferimento al principio di proporzionalità come principio generale del diritto dell'Unione, che impone che gli strumenti previsti da un atto dell'UE «siano idonei a realizzare l'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerlo». Si vedano anche i casi C. giust. UE, *Schwarz*, C-291/12, 17 ottobre 2013, §§ 23 ss.; C. giust. UE, *Österreichischer Rundfunk*, C-465/00, C-138/01, C-139/01, 20 maggio 2003, in cui il riferimento è la CEDU, C. giust. UE, *Lindqvist*, C-101/01, 6 novembre 2003. Per un'analisi delle pronunce in materia di proporzionalità: C. BAGGER TRANBERG, *op. cit.* Per un primo inqua-

co. 5, lett. b) come norma che contempera i diritti dell'interessato con la necessità di non gravare di eccessivi oneri il titolare del trattamento<sup>12</sup>.

### *3. Il dialogo fra le Corti e le autorità di controllo come metodo. Gli strumenti*

Per comprendere come l'art. 47 CDFUE, il principio di effettività e quello di proporzionalità siano applicati in relazione alla disciplina delle informazioni dell'interessato si è adottato il metodo del dialogo fra le Corti, guardando anche alle decisioni delle autorità indipendenti preposte alla tutela dei dati personali, europee e nazionali, in ragione del loro significativo ruolo nel settore.

Tale metodo permette di riflettere sugli strumenti di dialogo che possano promuovere a livello europeo un'interpretazione della disciplina non soltanto armonizzata, ma che garantisca appieno il rispetto dei diritti fondamentali, e in particolare degli artt. 8 e 47 CDFUE, favorendo un'applicazione nazionale di tali diritti che assicuri un medesimo livello di tutela all'interno dell'Unione europea<sup>13</sup>.

Sono prese in esame quelle decisioni in cui si applica il criterio dello sforzo sproporzionato non soltanto rispetto alla disciplina che si è bre-

---

dramento del tema e per la giurisprudenza più rilevante relativa all'art. 52 CDFUE: S. PEERS, S. PRECHAL, *Art. 52*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford and Portland, 2014, spec. 1455 ss.; per un'analisi critica dell'uso del principio di proporzionalità in relazione ai diritti fondamentali: G. PINO, *Diritti fondamentali e principio di proporzionalità*, in *Ragion pratica*, 2, 2014, 541 ss.; F. FONTANELLI, *The Mythology of Proportionality in Judgments of the Court of Justice of the European Union on Internet and Fundamental Rights*, in *Ox. J. Leg. St.*, 3, 2016, 630 ss. Per un quadro complessivo: A. BARAK, *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge, 2012.

<sup>12</sup> In questo senso V. CUFFARO, *Il diritto europeo sul trattamento dei dati personali*, in *Contratto e Impresa*, 3, 2018.

<sup>13</sup> Su dialogo fra le corti e armonizzazione fra gli altri: F. CAFAGGI, F. CASAROSA, *L'effettività dei rimedi nelle interazioni giudiziali fra corti nazionali e corti europee*, in P. GALLO, G. MAGRI, M. SALVADORI, *L'armonizzazione del diritto europeo: il ruolo delle corti*, Torino, 2017, 55 ss.

vemente ripercorsa, ma anche ad esempio con riguardo ai provvedimenti relativi all'art. 19 Reg. UE 2016/679<sup>14</sup>. La scelta si giustifica in ragione della parziale identità di problemi che si pongono in queste ipotesi, legati alla concreta possibilità di esercizio dei diritti dell'interessato. Si fa riferimento anche ai provvedimenti che riguardano la direttiva 1995/46/CE, che conteneva norme analoghe<sup>15</sup> e le relative norme di attuazione, in quanto costituiscono la base per le interpretazioni del Reg. UE 2016/679.

Venendo ai concreti strumenti di dialogo, non è necessario soffermarsi su quelli, ormai classici, che attengono ai rapporti fra le Corti<sup>16</sup>. La peculiarità della materia suggerisce invece di tracciare brevemente il

---

<sup>14</sup> L'art. 19 Reg. UE 2016/679 prevede che il titolare del trattamento comunichi a ciascuno dei destinatari cui sono stati trasmessi i dati personali le eventuali rettifiche o cancellazioni o limitazioni del trattamento, salvo che ciò si riveli impossibile o implichi uno sforzo sproporzionato. Inoltre, in virtù di tale norma il titolare del trattamento deve comunicare all'interessato tali destinatari qualora questi lo richieda.

<sup>15</sup> La dir. 1995/46/CE prevedeva all'art. 12 una norma simile all'art. 19 Reg. UE 2016/679 e all'art. 11 una norma simile a quella prevista ora dall'art. 14 Reg. UE 2016/679.

<sup>16</sup> Si fa qui riferimento in particolare, per quanto riguarda il rapporto fra Corte di giustizia dell'Unione europea e giudici nazionali, al rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* e all'interpretazione conforme. Di recente sul tema: F. CAFAGGI, S. LAW, *Judicial dialogue in European private law: introductory remarks*, in IID. (a cura di), *Judicial cooperation in European private law*, Cheltenham-Northampton, 2017; H.W. MICKLITZ, B. DE WITTE (a cura di), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012, 2017 ss.; A. BARBERA, *La carta dei diritti: per un dialogo fra la corte italiana e la Corte di Giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017. Per un esempio di applicazione si vedano i *casebooks* elaborati in seno al progetto *Re-Jus, Roadmap to European effective Justice (REJus). Judicial training ensuring effective redress to fundamental rights violations*, accessibili all'indirizzo: <https://www.rejus.eu/content/materials>. Per delle linee guida sull'uso di tali strumenti e per una loro applicazione pratica si vedano i progetti coordinati da F. CAFAGGI, *Judicial interaction techniques - their potential and use in European fundamental rights adjudication, contenute nel Final Handbook, EUI*, disponibile all'indirizzo: <https://www.eui.eu/Projects/CentreForJudicialCooperation/Documents/JUDCOOPdeliverables/FinalHandbookUseofJudicialInteractionTechniquesinthefieldofEFRs.pdf> e *Roadmap to European effective Justice (REJus): judicial training ensuring effective redress to fundamental rights violations*, consultabili all'indirizzo: <https://www.rejus.eu/content/materials>.

quadro dei ruoli delle varie Autorità nazionali<sup>17</sup>, e degli strumenti di dialogo, sia fra autorità di diversi Stati Membri, sia fra queste e il Comitato Europeo per la protezione dei dati (CEDP). Si deve poi tener conto del quadro dei rapporti fra autorità di controllo e giurisdizionali. L'importanza di tali aspetti si coglie in ragione del ruolo chiave svolto dalle autorità, europee e nazionali, nell'interpretazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali<sup>18</sup>. A livello europeo si può concentrare l'analisi sulle funzioni del CEPD in quanto ai nostri fini è marginale il ruolo del Garante Europeo per la protezione dei dati personali (GEPD)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Il ruolo delle autorità di controllo nazionali è disegnato *in primis* dal Reg. UE 2016/679, che le definisce come autorità pubbliche indipendenti e gli attribuisce poteri autorizzativi e consultivi, di indagine, correttivi che le rendono un attore importante nell'interpretazione della disciplina. Si vedano *in primis* gli artt. 4, comma 1, n. 21 e 58 Reg. UE 2016/679. Per un quadro: G. BUSIA, *Il ruolo dell'Autorità indipendente per la protezione dei dati personali*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Padova, 2019, 293 ss.

<sup>18</sup> Il Comitato europeo per la protezione dei dati (d'ora in avanti anche EDPB – *European Data Protection Board*), istituito col Reg. UE 2016/679, art. 68, ha sostituito a partire dal 25 maggio 2018 il Gruppo di Lavoro Art. 29, che era previsto, appunto, all'art. 29 della direttiva 1995/46/CE. Occorre sin d'ora sottolineare che l'EDPB ha adottato alcuni atti del Gruppo di lavoro Art. 29 nell'*Endorsement* 1/2018, del 25 maggio 2018. L'art. 69 Reg. UE 2016/679 ne garantisce l'indipendenza nell'esercizio dei compiti di cui all'art. 70 Reg. UE 2016/679, anche rispetto al Garante Europeo. Il coordinamento fra i due organi previsti a livello europeo, i rapporti fra il GEDP e l'EDPB è disciplinato da un protocollo d'intesa, previsto come possibile ai sensi dell'art. 75 Reg. UE 2016/679 e che è stato adottato il 25 maggio 2018 dalle due Autorità. In tale documento sono affermati i principi di indipendenza e imparzialità delle due autorità, quelli di buona amministrazione, integrità e il principio di cooperazione, con l'impegno a utilizzare il metodo del consenso. Inoltre, senza pregiudizio del segreto professionale, le due Autorità si scambiano informazioni regolarmente, ai fini dell'efficacia dell'intesa. Il Comitato svolge la funzione di garantire l'applicazione coerente del Reg. UE 2016/679 e ha compiti di monitoraggio, consulenza alla Commissione, di pubblicazione di linee guida, raccomandazioni e migliori prassi ed emette pareri sui codici di condotta redatti a livello europeo (70 Reg. UE 2016/679).

<sup>19</sup> Infatti, il Garante Europeo della protezione dei dati (GEPD) ha il compito di garantire la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e del diritto alla protezione dei dati in relazione al trattamento dei dati personali da parte di istituzioni e organi dell'Unione europea (art. 52, Reg. UE 2018/1725). I compiti del GEDP

Rispetto ai rapporti fra le autorità, si può distinguere un meccanismo ‘diffuso’ di cooperazione fra le varie autorità e uno ‘accentrato’.

Per quanto riguarda il primo, fra le autorità di controllo nazionali sono previsti vari strumenti di cooperazione<sup>20</sup>. La distribuzione della competenza fra le autorità nazionali è stabilita in ragione di vari criteri<sup>21</sup> volti a definire sia le autorità ‘interessate’, sia, in ipotesi di più autorità coinvolte, un’autorità capofila che deve cooperare con le altre autorità interessate<sup>22</sup>.

Per quanto attiene al meccanismo ‘accentrato’ di cooperazione, rispetto al rapporto fra autorità nazionali e CEPD, oltre alla previsione del contributo delle autorità nazionali alle attività del Comitato<sup>23</sup>, è istituito un meccanismo di coerenza al fine di garantire la cooperazione delle autorità e l’applicazione uniforme del diritto dell’UE<sup>24</sup>.

riguardano prevalentemente l’applicazione del Reg. UE 2018/1725 che disciplina il trattamento dei dati da parte degli organi e degli organismi dell’UE, in quanto tale autorità tratta dei reclami, svolge le opportune indagini, fornisce consulenza alle istituzioni UE in materia di trattamento dei dati personali, partecipa al Comitato Europeo per la protezione dei dati personali.

<sup>20</sup> Art. 57 Reg. UE 2016/679. Si veda anche, rispetto alla cooperazione, l’art. 63 Reg. UE 2016/679.

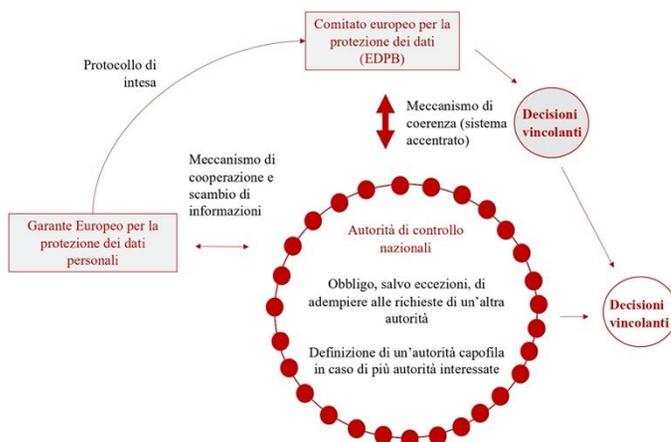
<sup>21</sup> Si vedano gli artt. 4, comma 1, n. 22, 56 Reg. UE 2016/679. Si vedano anche i considerando 124-127 del Regolamento, che delineano l’architettura del sistema di gestione dei casi in cui varie autorità di controllo sono interessate.

<sup>22</sup> La cooperazione fra autorità capofila e le altre autorità interessate è sancita dall’art. 60 Reg. UE 2016/679, secondo cui queste devono adoperarsi per raggiungere il consenso. È poi prevista l’assistenza reciproca fra le diverse autorità con riguardo alle richieste di informazioni alle misure di controllo come le richieste di autorizzazioni e consultazioni preventive e le richieste di effettuare ispezioni e indagini. In questo quadro è previsto l’obbligo delle autorità di controllo di dare seguito alle richieste provenienti da altre autorità, salvo alcune limitate ipotesi (art. 61 Reg. UE 2016/679). Si prevede inoltre la possibilità di operazioni congiunte (art. 62 Reg. UE 2016/679).

<sup>23</sup> Il CEPD è composto da una figura di vertice di un’autorità di controllo per ciascuno Stato membro e dal Garante Europeo per la protezione dei dati e la Commissione ha diritto di partecipare alle attività e alle riunioni senza diritto di voto (art. 68 Reg. UE 2016/679). Si può anche ricordare che la relazione annuale sulle attività dell’autorità deve essere messa a disposizione del Comitato, secondo quanto dispone l’art. 59 Reg. UE 2016/679.

<sup>24</sup> Artt. 63 ss. Reg. UE 2016/679. In ragione di tale meccanismo il parere del Comitato deve essere richiesto su alcune questioni individuate (art. 64 Reg. UE 2016/679). Inol-

Questo lo schema dei rapporti fra autorità.



Con riguardo al dialogo fra autorità garanti e Corti, a livello nazionale avverso le decisioni dell'autorità di controllo è ammesso ricorso giurisdizionale<sup>25</sup>. D'altra parte, le autorità di controllo possono agire in giudizio e in sede stragiudiziale ai fini del rispetto del Reg. UE 2016/679<sup>26</sup>.

Rispetto ai meccanismi di coordinamento fra il CEPD e gli organi giurisdizionali, il dialogo si può svolgere su due livelli. Per quanto ri-

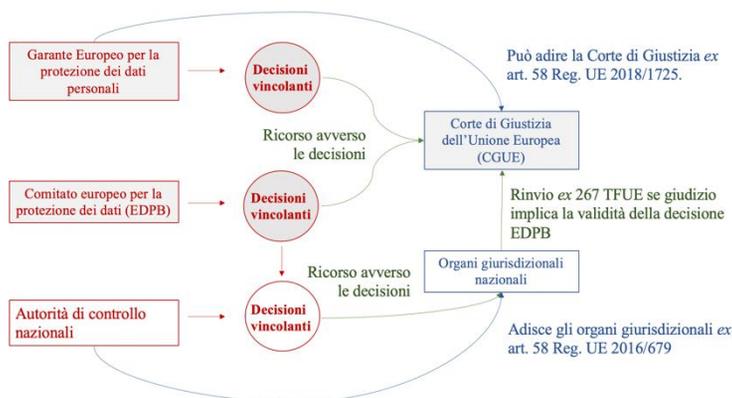
---

tre, detto parere può essere sollecitato da qualunque autorità di controllo, dal Presidente del Comitato o dalla Commissione sia con riguardo a questioni di applicazione generale o che producono effetti in più di uno Stato membro sia qualora un'autorità di controllo non si conformi agli obblighi relativi all'assistenza reciproca ai sensi dell'art. 61 Reg. UE 2016/679 o alle operazioni congiunte ai sensi dell'art. 62 Reg. UE 2016/679. Una volta che un parere è reso, se l'autorità di controllo competente non intende conformarsi, il Comitato adotta una decisione vincolante con maggioranze rafforzate ai sensi dell'art. 65 Reg. UE 2016/679. Durante i termini previsti per la decisione del Comitato, le autorità di controllo non adottano decisioni. È poi prevista dall'art. 66 Reg. UE 2016/679 una procedura d'urgenza, secondo la quale un'autorità di controllo in casi eccezionali può, in deroga al meccanismo di coerenza, adottare immediatamente misure provvisorie, con un periodo di validità massima di tre mesi e chiedere dei provvedimenti d'urgenza al Comitato.

<sup>25</sup> Art. 78 Reg. UE 2016/679; per quanto riguarda l'ordinamento italiano, artt. 143 e 152 d.lgs. 196/2003.

<sup>26</sup> Si veda l'art. 58(5) Reg. UE 2016/679.

guarda il piano europeo, le decisioni del Comitato possono essere impugnate davanti alla Corte di giustizia dell'UE da qualsiasi persona fisica e giuridica o dalle autorità di controllo *ex art. 263 TFUE*. Inoltre, in virtù del considerando 143 Reg. UE 2016/679, se una decisione dell'autorità di controllo che attua una decisione del Comitato è impugnata dinanzi a un'autorità giurisdizionale nazionale ed è in questione la validità della decisione del Comitato, tale autorità giurisdizionale nazionale non ha il potere di invalidare la decisione del Comitato, ma deve deferire la questione di validità alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 267 TFUE quale interpretato dalla stessa Corte, ove ritenga la decisione non valida<sup>27</sup>. Alla luce di quanto detto, il quadro degli strumenti di dialogo fra autorità giurisdizionali e di controllo si può rappresentare secondo il seguente schema.



<sup>27</sup> Si vedano il considerando 143 e l'art. 78 del Reg. UE 2016/679. In dottrina, fra gli altri: R. GIORDANO, *La tutela amministrativa e giurisdizionale dei dati personali*, in V. CUFFARO, R. D'ORAZIO, V. RICCIUTO (a cura di), *I dati personali nel diritto europeo*, Torino, 2019, 1001 ss.

#### 4. Informazioni all'interessato, effettività e art. 47 CDFUE

Nell'analisi della giurisprudenza e delle decisioni delle autorità si possono distinguere due diverse tipologie di informazioni: quelle che attengono alle modalità del trattamento e quelle che identificano i destinatari della comunicazione dei dati personali da parte del titolare del trattamento.

Con riguardo al primo profilo, la Corte di giustizia si è espressa nel caso *M.S. e Y.S.*<sup>28</sup> in cui il trattamento dei dati personali era stato compiuto da una pubblica autorità in relazione a un documento preparatorio rispetto all'adozione di un provvedimento concernente un permesso di soggiorno. Con riguardo alla questione se l'interessato avesse diritto ad accedere all'intero documento, la Corte, ricordando che il diritto di accesso è previsto dall'art. 8, paragrafo 2 CDFUE, ha affermato che la forma in cui i dati sono trattati deve permettere all'interessato di prendere conoscenza dei dati e di “verificare che siano esatti e trattati in modo conforme” alla normativa al fine di mettere la persona nelle condizioni di esercitare i diritti di cui è titolare. Tale impostazione è confermata nel caso *Nowak*, C-434/16, 20 dicembre 2017, in cui la Corte di giustizia, facendo esplicito riferimento al caso *M.S. e Y.S.*, afferma che il diritto di accesso è necessario per consentire alla persona interessata di esercitare i propri diritti<sup>29</sup>.

In relazione all'informazione circa l'identità di chi tratta i dati, questa è interpretata come una preconditione per l'esercizio dei diritti dell'interessato. In proposito si possono richiamare i casi *Rijkeboer* e *Smaranda*.

Nella pronuncia *Rijkeboer* la Corte di giustizia dell'Unione europea decide su una questione pregiudiziale relativa al diritto di accesso<sup>30</sup>. Un cittadino dei Paesi Bassi richiedeva all'Amministrazione comunale di informarlo di tutti i casi in cui i dati personali che lo riguardavano erano stati comunicati a terzi nei due anni precedenti la richiesta. L'amministrazione, pur avendo conservato i dati, aveva cancellato le informazioni circa i destinatari di questi. A seguito del rigetto di un

<sup>28</sup> C. giust. UE, C-141/12, C-372/12, 17 luglio 2014.

<sup>29</sup> C. giust. UE, *Nowak*, C-434/16, 20 dicembre 2017, § 57.

<sup>30</sup> C. giust. UE, C-553/2007, 7 maggio 2009.

reclamo presentato all'amministrazione, l'interessato propone ricorso giurisdizionale. Il giudice accoglie il ricorso, affermando che il diritto di accesso non stabilisce alcun termine per l'esercizio e giudicando la normativa interna contraria al diritto europeo. L'amministrazione impugna la sentenza, e il giudice adito propone il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, osservando che, se il diritto europeo non stabilisce alcun termine per l'esercizio del diritto, esso non vieta neppure che tale termine sia introdotto con riguardo all'informazione relativa ai destinatari a cui vengono trasmessi i dati personali. Il Tribunale domanda se dunque una limitazione può essere ritenuta compatibile con il diritto europeo, anche in ragione del principio di proporzionalità. Per quel che qui interessa, la Corte di giustizia nell'argomentare afferma che il diritto al rispetto della vita privata «implica che la persona interessata possa assicurarsi che i suoi dati personali siano trattati in modo corretto e lecito» e che dunque «siano corretti e vengano inviati a destinatari autorizzati»<sup>31</sup>.

Nella pronuncia *Smaranda* la Corte di giustizia tratta di un caso di comunicazione di dati da un'amministrazione pubblica ad un'altra, in cui l'interessato agisce in giudizio contestando la legittimità di tale comunicazione sotto vari profili, fra cui quello per cui la normativa nazionale di riferimento non prevedeva l'informazione dell'interessato. Il giudice adito presenta un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, domandandosi se misure nazionali possano limitare l'informazione sia della comunicazione dei dati sia del loro successivo trattamento. La Corte di giustizia nel risolvere la questione afferma che l'informazione circa i destinatari dei dati personali condiziona necessariamente l'esercizio dei diritti dell'interessato<sup>32</sup>. Di qui la Corte rileva come il principio di lealtà del trattamento impone l'informazione dell'interessato.

Venendo agli indirizzi elaborati in seno al Gruppo di Lavoro Art. 29, ora sostituito dal CEPD, il principio di trasparenza è letto come concretizzazione del principio di lealtà (*fairness*), sancito dall'art. 8, secondo comma, CDFUE<sup>33</sup>. Inoltre, il Gruppo di lavoro, anche sulla

---

<sup>31</sup> § 49 della pronuncia.

<sup>32</sup> C. giust. UE, *Smaranda et al.*, C-201/14, 1 ottobre 2015, § 33. Si vedano anche le conclusioni dell'Avv. Gen. Villalòn, 9 luglio 2015, § 74.

<sup>33</sup> GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sulla trasparenza*, cit., 3.

base del considerando 39 Reg. Ue 2016/679 afferma che grazie alle informazioni fornite l'interessato dovrebbe essere in grado di comprendere in anticipo quale sia «la portata del trattamento e le relative conseguenze», in quanto «non dovrebbe essere colto di sorpresa dalle modalità di utilizzo dei dati personali che lo riguardano»<sup>34</sup>.

Con riguardo alle informazioni sulla logica utilizzata previste nel caso di processi decisionali automatizzati, le linee guida adottate dal Gruppo di Lavoro Art. 29 prevedono che il titolare del trattamento debba trovare modi «semplici» per comunicare all'interessato la logica o i criteri sui quali si basa la decisione, senza dover necessariamente fornire una spiegazione complessa degli algoritmi utilizzati o la divulgazione dell'algoritmo completo<sup>35</sup>. Le informazioni dovrebbero però permettere all'interessato di comprendere i motivi che fondano la decisione<sup>36</sup>. Ancora, si afferma che il titolare del trattamento dovrebbe fornire all'interessato informazioni di carattere generale, utili anche per contestare la decisione che si basa sul trattamento<sup>37</sup>. È qui evidente la connessione fra disciplina delle informazioni e azione in giudizio contro una decisione automatizzata basata sui dati personali.

Guardando agli orientamenti nazionali, per ciò che concerne la giurisprudenza, paiono significative sia quella italiana che quella spagnola. Per quanto riguarda la prima, in una controversia relativa alla violazione del diritto di accesso dell'interessato, il Tribunale di Roma, con sentenza del 12 aprile 2012, ha rilevato che «l'omesso o incompleto invio delle informazioni [può] tradursi in un ostacolo all'esercizio del diritto nei confronti di chi tale diritto abbia violato»<sup>38</sup>. Il Tribunale rileva che una delle funzioni del diritto di accesso è consentire all'interes-

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>35</sup> GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sul processo decisionale automatizzato*, cit., spec. 29.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 29. Con riguardo all'importanza del trattamento e alle conseguenze previste, il Gruppo di Lavoro Art. 29 afferma che da una parte debbano essere fornite informazioni sul trattamento previsto o futuro e che, al fine della comprensibilità e della significatività di tali informazioni, si dovrebbero fornire esempi reali e concreti dei possibili effetti.

<sup>37</sup> GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sul processo decisionale automatizzato*, cit., spec. 30.

<sup>38</sup> Trib. Roma, 12 aprile 2012, in [www.leggiditaliapa.it](http://www.leggiditaliapa.it).

sato di esercitare le proprie pretese in relazione a trattamenti illeciti e a conoscere secondo un principio di trasparenza le modalità attraverso le quali è avvenuto il trattamento dei dati personali che lo riguardano. Significativa ai nostri fini è anche una pronuncia della Corte di Cassazione, relativa all'apparato rimediale che deve essere previsto a tutela dell'interessato, secondo cui gli artt. 2 e 24 Cost. impongono che di fronte ad un trattamento illecito o scorretto dei dati personali vi sia una tutela preventiva e inibitoria rispetto al compimento o alla prosecuzione del trattamento illecito<sup>39</sup>. La decisione è di interesse ai nostri fini in quanto mette in luce il rapporto fra rimedi che l'interessato può far valere di fronte al trattamento illecito dei dati personali che lo riguardano e tutela dei diritti fondamentali di cui è titolare.

Sul rapporto fra diritto all'informazione e diritto alla protezione dei dati personali è poi di particolare interesse la giurisprudenza spagnola e in particolare quella costituzionale. Le Corti infatti considerano un complemento indispensabile di tale diritto la facoltà dell'interessato di sapere in ogni momento chi ha la disponibilità dei dati personali e qual è l'uso che ne sta facendo<sup>40</sup>. Si riconosce così il rilievo costituzionale

---

<sup>39</sup> Cass. Civ., n. 7755/2015, in [www.leggiditaliapa.it](http://www.leggiditaliapa.it).

<sup>40</sup> In questo senso la sentenza del *Tribunal Constitucional*, n. 292, 30 novembre 2000. La citazione in lingua originale è la seguente: «En fin, son elementos característicos de la definición constitucional del derecho fundamental a la protección de datos personales los derechos del afectado a consentir sobre la recogida y uso de sus datos personales y a saber de los mismos. Y resultan indispensables para hacer efectivo ese contenido el reconocimiento del derecho a ser informado de quién posee sus datos personales y con qué fin, y el derecho a poder oponerse a esa posesión y uso requiriendo a quien corresponda que ponga fin a la posesión y empleo de los datos. Es decir, exigiendo del titular del fichero que le informe de qué datos posee sobre su persona, accediendo a sus oportunos registros y asientos, y qué destino han tenido, lo que alcanza también a posibles cesionarios; y, en su caso, requerirle para que los rectifique o los cancele». Il principio è ripetuto, con esclusione del riferimento all'informazione sull'uso dei dati in *Tribunal Constitucional*, n. 58, 4 giugno 2018; n. 39, 3 marzo 2016; *Tribunal Constitucional*, n. 151, 25 settembre 2014, che citano *Tribunal Constitucional*, n. 290, 30 novembre 2000. La sentenza citata per esteso è richiamata da *Audencia Nacional, Sala de lo Contencioso*, Madrid, n. rec. 443/2011, 4 marzo 2013. Per un'applicazione in materia di diritto del lavoro: *Tribunal Constitucional*, n. 29, 11 febbraio 2013, richiamata ad esempio da *Tribunal Superior de Justicia. Sala*

del diritto all'informazione relativamente a chi ha la disponibilità dei dati e qual è il fine con cui i dati sono utilizzati, ritenuto parte del nucleo essenziale dell'art. 18, comma 4 della Costituzione spagnola che tutela il diritto all'intimità e l'inviolabilità del domicilio, anche con riguardo all'informatica.

Venendo alle decisioni delle autorità di controllo nazionali, queste sembrano adottare un'interpretazione estensiva, che tiene in conto anche la possibilità di una effettiva consapevolezza dell'interessato. In proposito, il Garante italiano per la protezione dei dati personali in alcuni provvedimenti in cui è applicato il Reg. UE 2016/679 ha affermato la necessità di informare l'interessato circa le modalità del trattamento, anche in ragione del principio di correttezza e trasparenza di cui all'art. 5, co. 1, lett. a) Reg. UE 2016/679<sup>41</sup>.

In relazione alle norme sul c.d. diritto ad una spiegazione<sup>42</sup>, è di interesse una decisione dell'autorità di controllo francese, che ha concretizzato una previsione simile a quella oggi vigente, affermando la necessità di dare all'interessato informazioni circa il metodo che ha permesso di sviluppare l'algoritmo, i bisogni definiti dall'Amministrazione, il tasso di errore dell'algoritmo, il punteggio ottenuto dall'interessato, le soglie di punteggio e il loro significato<sup>43</sup>.

Rispetto agli indirizzi appena ripercorsi, seppur nessuna norma della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sia citata espressamente, emerge la rilevanza degli artt. 8, 47 CDFUE e il possibile ruolo del principio di effettività della tutela. In primo luogo, l'art. 8 CDFUE prevede il diritto alla protezione dei dati personali e al secondo comma sancisce il principio di lealtà e la previsione del diritto di accesso e di rettifica. Inoltre, un profilo centrale del diritto di cui all'art. 8 CDFUE è quello della consapevolezza dell'interessato rispetto al trattamento dei dati che lo riguardano, anche al fine dell'esercizio dei diritti di cui è

---

*de lo Social*, Madrid, n. rec. 392/2018, 19 dicembre 2018 e da *Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Social*, Coruña, n. rec. 993/2018, 24 luglio 2018.

<sup>41</sup> GPDP, 19 luglio 2018, n. 9039945; Provvedimento del 22 febbraio 2018 *Indicazioni preliminari di cui in motivazione volte a favorire la corretta applicazione delle disposizioni del Regolamento UE 2016/679*, n. 8080493.

<sup>42</sup> Si veda il § 2.

<sup>43</sup> CNIL, déc. N. 2017-053, 30 agosto 2017.

titolare; si tratta di un diritto che concretizza la posizione dell'interessato rispetto ai dati, da molti qualificata come «di controllo»<sup>44</sup>. Allora, le informazioni che il titolare del trattamento fornisce all'interessato possono essere lette (anche) come funzionali a rendere concretamente possibile l'esercizio dei diritti di cui questi è titolare, come almeno in parte sembra emergere dalla giurisprudenza europea e nazionale. Dunque, la disciplina delle informazioni all'interessato, almeno di quelle che sono funzionali a non rendere eccessivamente difficoltoso o concretamente impossibile l'esercizio, attraverso l'azione in giudizio, dei suoi diritti, potrebbe risultare rilevante anche al fine del rispetto del diritto a un ricorso effettivo, e dunque dell'art. 47 CDFUE. Più in generale ci si può domandare se il principio dell'effettività della tutela possa giocare un ruolo nel rendere più esplicito, *in primis* nelle motivazioni della giurisprudenza, che l'informazione dell'interessato spesso risulta una condizione necessaria affinché questi possa far valere i rimedi di cui dispone di fronte ad un trattamento illecito.

---

<sup>44</sup> Sul punto la letteratura è sterminata e la giurisprudenza della Corte di giustizia cospicua. Per un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia: P. DE HERT, S. GUTWIRTH, *Data protection in the case law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action*, in S. GUTWIRTH, Y. POULLET, P. DE HERT, C. DE TERWANGNE, S. NOUWT (a cura di), *Reinventing Data Protection?*, Cham, 2009. Per una disamina delle diverse posizioni dottrinali: G. GONZÁLEZ FUSTER, S. GUTWIRTH, *Opening up personal data protection: a conceptual controversy*, in *Computer Law & Security Review*, 29, 2013, 531 ss.; G. GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, spec. 262 ss.; H. KRANENBORG, *Article 8, Protection of personal data*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (a cura di), *op. cit.* In ambito italiano, fra gli altri: F. BALDUCCI ROMANO, *La protezione dei dati personali nell'Unione Europea tra libertà di circolazione e diritti fondamentali dell'uomo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 6, 2015, 1619 ss.; G. FINOCCHIARO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di dati personali da Google Spain a Schrems*, in *Dir. Inf. Inf.*, 4-5, 2015, 779 ss.; A. RICCI, *Sulla "funzione sociale" del diritto alla protezione dei dati personali*, in *Contratto e Impresa*, 2, 2017, 586 ss.

### 5. Il criterio dello sforzo sproporzionato e l'art. 52 CDFUE

Alla concretizzazione del lemma 'sforzo sproporzionato' concorrono le Corti e, in misura maggiore, le autorità. I provvedimenti che si prendono in esame non menzionano esplicitamente l'art. 8 CDFUE, né l'art. 47 CDFUE, né il principio di effettività. Tali decisioni paiono nondimeno rilevanti, in quanto mettono in luce la complessità della costruzione degli indici in base a cui valutare il carattere sproporzionato dello sforzo.

Muovendo dalle pronunce Corte di giustizia, questa nella sentenza *Rijkeboer*<sup>45</sup>, precedente all'entrata in vigore del Reg. UE 2016/679, interpreta le norme che utilizzano la nozione di sforzo sproporzionato per condurre una valutazione fra i diversi interessi in gioco nella determinazione della durata della conservazione, da parte del titolare del trattamento, delle informazioni relative ai soggetti cui i dati personali sono comunicati. La Corte afferma che deve essere raggiunto un

giusto equilibrio tra, da una parte, l'interesse della persona interessata a tutelare la propria vita privata, in particolare per mezzo dei diritti alla rettifica, alla cancellazione e al congelamento dei dati (...) nonché del diritto di opposizione e del diritto ad agire in giudizio e, dall'altra, l'onere che l'obbligo di conservare tali informazioni comporta per il responsabile del trattamento<sup>46</sup>.

Il bilanciamento è presente anche nelle linee guida elaborate dal *Gruppo di Lavoro Art. 29*, secondo cui, per valutare la proporzionalità deve essere messo a confronto da una parte lo sforzo che per il titolare del trattamento implicherebbe informare l'interessato, e d'altra parte l'impatto e gli effetti dell'omessa comunicazione su quest'ultimo<sup>47</sup>. Occorre poi sottolineare che le linee guida, adottate ora dal Comitato Europeo per la Protezione dei Dati, utilizzano un approccio restrittivo nell'interpretazione dell'art. 14 Reg. UE 2016/679, su cui non ha avu-

<sup>45</sup> C. giust. UE, C-553/2007, 7 maggio 2009.

<sup>46</sup> § 64 della sentenza.

<sup>47</sup> A tal proposito si legge nelle linee guida che "il titolare del trattamento dovrebbe documentare tale valutazione conformemente agli obblighi di responsabilizzazione che gl'incombono", GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sulla trasparenza*, cit., 32.

to (ancora) modo di esprimersi la Corte di giustizia. Infatti secondo dette linee guida l'esistenza di uno sforzo sproporzionato dovrebbe «ricollegarsi al fatto che i dati personali sono stati ottenuti da fonte diversa dall'interessato»<sup>48</sup>, in ragione dell'assenza di tale criterio nella disciplina delle informazioni da fornire quando i dati siano raccolti presso l'interessato<sup>49</sup>.

Venendo al piano nazionale, l'interpretazione e l'applicazione della formula 'sforzo sproporzionato' non è uniforme. Si possono richiamare a titolo di esempio la giurisprudenza polacca e quella del Regno Unito, rispetto a pronunce rese quando era ancora Stato Membro dell'UE.

Per quanto riguarda la Polonia, il Tribunale Amministrativo Supremo, in una pronuncia del 24 gennaio 2013 (I OSK 1827/11) ha considerato come elementi rilevanti per valutare lo sforzo sproporzionato sia l'elevato numero di interessati, sia la non conoscenza, da parte del titolare del trattamento, delle informazioni che gli permettano di contattare individualmente gli interessati e dell'incertezza circa la possibilità di ottenerli, nonché il fatto che la conoscenza degli indirizzi amplierebbe il novero dei dati personali oggetto di trattamento.

Rispetto alla giurisprudenza del Regno Unito, nel caso *Dawson-Damer v Taylor Wessin*<sup>50</sup>, la Corte di Appello dell'Inghilterra e del Galles, relativo a una richiesta di accesso, interpreta il lemma 'sforzo sproporzionato' alla luce della proporzionalità intesa come principio generale dell'UE<sup>51</sup>. La Corte di Appello in primo luogo osserva che nel bilanciamento non bisogna considerare se fornire le informazioni sia oneroso o occupi molto tempo, in quanto «the cost of compliance is the price data controllers pay for processing data»<sup>52</sup>. L'approccio corretto secondo la Corte è allora quello di guardare agli *step* che il titolare del

---

<sup>48</sup> GRUPPO DI LAVORO ART. 29, *Linee guida sulla trasparenza*, cit., 32. Un commento alle linee guida si trova in G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO, *GDPR e normativa privacy*, Milano, 2018, 165 ss.

<sup>49</sup> Art. 13 Reg. UE 2016/679.

<sup>50</sup> England and Wales Court of Appeal (Civil Division), *Dawson-Damer v Taylor Wessin*, 16 febbraio 2017, [2017] EWCA Civ 74, di riforma di England and Wales High Court (Chancery Division) *Dawson-Damer & Ors v Taylor Wessing LLP & Ors* [2015] EWHC 2366 (Ch) (06 agosto 2015).

<sup>51</sup> Si veda il § 72 della sentenza.

<sup>52</sup> *Ibid.*

trattamento ha compiuto e dunque se è contrario al principio di proporzionalità imporgli ulteriori passaggi per rispondere alla richiesta di accesso dell'interessato. La prova di aver compiuto tutti i «reasonable steps», e dunque le attività che ragionevolmente ci si può aspettare che siano poste in essere, è in capo al titolare del trattamento. Nel giudizio di proporzionalità, secondo la Corte, da una parte si devono valutare gli sforzi nella ricerca e nella comunicazione delle informazioni, e d'altra parte i benefici che l'adempimento di tale richiesta produce per l'interessato. Nella valutazione dei giudici, poiché il controllo di ciascuno sui dati che lo riguardano è un obiettivo perseguito dalla legislazione europea in materia di dati personali, i titolari del trattamento devono essere consapevoli dei loro obblighi, e devono costruire i loro sistemi in modo da permettere di adempiere alle richieste di informazioni<sup>53</sup>. La Corte ribadisce che è compito del titolare del trattamento mostrare quali sforzi abbia compiuto per adempiere alle richieste.

In un caso successivo, *Ittihadieh v Cheyne Gardens RTM Company Ltd & Ors*<sup>54</sup>, anch'esso relativo a una richiesta di accesso ai dati, la medesima Corte di Appello applica la proporzionalità come principio generale dell'UE, citando il caso della Corte di giustizia dell'Unione europea *Rijkeboer* di cui già si è detto, e altri casi in cui la CGUE applica il principio di proporzionalità<sup>55</sup>. I giudici del Regno Unito vagliano quali sono le operazioni proporzionate che il titolare del trattamento deve compiere. La Corte afferma inoltre, citando la sentenza *Lindqvist* della CGUE<sup>56</sup>, che la discrezionalità di cui i giudici dispongono va esercitata in ragione della sua funzione, che la Corte rinviene nel bilanciamento fra i diritti dell'interessato e gli interessi del titolare del trattamento<sup>57</sup>. Su questa base sono individuati alcuni criteri per l'esercizio

---

<sup>53</sup> § 79 della sentenza.

<sup>54</sup> England and Wales Court of Appeal, *Ittihadieh v 5-11 Cheyne Gardens RTM Company Ltd & Ors* [2017] EWCA Civ 121 (3 marzo 2017).

<sup>55</sup> In particolare, sono citati i casi C. giust. UE, *Breyer v Bundesrepublik*, C-582/14, 19 ottobre 2016; C. giust. UE, *Lindqvist*, C-101/01, 6 novembre 2003, C. giust. UE, *R (Omega Air Ltd) v Secretary of State for the Environment Transport and the Regions*, C-27/00 e C-122/00, 12 marzo 2002.

<sup>56</sup> C. giust. UE, *Lindqvist*, C-101/01, 6 novembre 2003.

<sup>57</sup> § 108 della sentenza. In questo senso anche *Durant v Financial Services Authority* [2003] EWCA Civ 1746, 8 dicembre 2003.

della discrezionalità nella valutazione della proporzionalità, fra cui alcuni specifici e relativi al diritto di accesso. Sono particolarmente rilevanti per l'analisi che si sta qui svolgendo i criteri dell'esistenza di un altro modo, più appropriato, di ottenere le informazioni<sup>58</sup>, della gravità delle conseguenze dell'assenza di informazioni rispetto alla possibilità di esercizio dei diritti dell'interessato, e dei possibili benefici per l'interessato che invece derivino dalla conoscenza di tali informazioni<sup>59</sup>. Nel caso in cui non vi siano gli elementi per applicare questi indici, allora la discrezionalità dovrà essere diretta a favorire la posizione dell'interessato.

Un altro caso che si può richiamare è *Gurieva & Anor v Community Safety Development (UK) Ltd*<sup>60</sup>, in cui la Corte afferma l'importanza di considerare nel test di proporzionalità i diritti dell'interessato e in particolare il diritto di verificare l'accuratezza dei dati che lo riguardano, riconosciuto come parte del diritto alla protezione della vita privata.

Ancora sul piano nazionale, in non pochi Stati Membri il ruolo delle autorità di controllo è stato significativo nell'interpretare il criterio dello 'sforzo sproporzionato'. Nell'ordinamento italiano, il Garante per la Protezione dei dati personali fa riferimento ai suoi precedenti, in cui, applicando la disciplina previgente, ha elaborato alcuni indici in base a cui valutare il carattere sproporzionato dello sforzo<sup>61</sup>. La consapevolezza dell'interessato è qui uno dei due termini per valutare la proporzionalità<sup>62</sup>. In particolare, si afferma l'opportunità di guardare alla natura

---

<sup>58</sup> In questo senso anche England and Wales High Court (Queen's Bench Division), *Ezsias v The Welsh Ministers* [2007] EWHC B15 (QB) (23 November 2007).

<sup>59</sup> Qui è richiamata la sentenza *Dawson-Damer*. In questo senso si veda anche England and Wales High Court (Administrative Court), *Lord, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWHC 2073 (Admin), 1 settembre 2003.

<sup>60</sup> *Gurieva & Anor v Community Safety Development (UK) Ltd* [2016] EWHC 643 (QB), 6 aprile 2016.

<sup>61</sup> *Guida all'applicazione del regolamento europeo in materia dei dati personali* del febbraio 2018.

<sup>62</sup> Sia gli indici che i termini in base a cui individuare la proporzionalità sono stabiliti *in primis* GPDP, 26 novembre 1998, n. 39624.

dei dati<sup>63</sup>, del trattamento<sup>64</sup>, alla sua finalità<sup>65</sup>, alle modalità di realizzazione dell'adempimento, al numero degli interessati<sup>66</sup>, alle attività necessarie per rintracciarli<sup>67</sup>, alla data di raccolta e alla particolare onerosità dei costi da sostenere<sup>68</sup>. Nella prassi, i provvedimenti del Garante italiano si concentrano nella maggior parte dei casi sulla valutazione degli oneri posti in capo al titolare del trattamento, e non sull'impatto sulla posizione dell'interessato. Ad esempio, l'elevato numero degli interessati è considerato nella prospettiva dell'importanza dello sforzo del titolare del trattamento e non dell'impatto della mancanza dell'informazione su un gran numero di interessati. In alcuni casi poi il Garante italiano ha applicato, come misura appropriata a tutela degli interessati, la pubblicazione delle informazioni di cui all'art. 14 Reg. UE 2016/679<sup>69</sup>.

Un percorso simile è stato compiuto dalla *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL), francese, sia prima che dopo l'entrata in vigore del Reg. UE 2016/679. La CNIL ha individuato nel numero degli interessati<sup>70</sup>, nella difficoltà tecnica<sup>71</sup>, nel costo delle mi-

---

<sup>63</sup> Fa riferimento al carattere non sensibile e non giudiziario dei dati GPDP, 12 gennaio 2017, n. 6033934. Fa riferimento alla natura dei dati e al numero degli interessati il Codice di condotta per il trattamento dei dati personali in materia di informazioni commerciali, di cui alla deliberazione 12 giugno 2019, n. 9119868.

<sup>64</sup> In riferimento ad operazioni di cartolarizzazione: GPDP, 4 aprile 2001, n. 40763.

<sup>65</sup> GPDP, 7 febbraio 2001, n. 40967, per finalità di comunicazione politica o di propaganda e vari provvedimenti in materia elettorale, fra cui GPDP, 12 febbraio 2004, n. 634369; GPDP, 24 aprile 2013, n. 2404305 in materia di propaganda elettorale.

<sup>66</sup> GPDP, 5 luglio 2017, n. 6845231; GPDP, 31 maggio 2017, n. 6531135. Per un'applicazione in materia di dati sensibili: GPDP, 16 novembre 2017, n. 7490004; GPDP, 19 gennaio 2017, n. 6093240.

<sup>67</sup> Per un'applicazione: GPDP, 11 giugno 2015, n. 4169456.

<sup>68</sup> GPDP, 26 novembre 1998, n. 39624; per un'applicazione: GPDP, 5 luglio 2017, n. 6845231; GPDP, 12 gennaio 2017, n. 6033934; GPDP, 18 dicembre 2014, n. 3716039. Il Garante ha anche incentivato la prassi per cui nell'informativa data da chi effettua la raccolta si dia conto della cessione e dell'esistenza di altro titolare del trattamento, nonché si diano le informazioni che il successivo titolare del trattamento dovrebbe dare. Sul punto: GPDP, 26 novembre 1998, n. 39624.

<sup>69</sup> GPDP, 16 novembre 2017, n. 7490004; GPDP, 19 gennaio 2017, n. 6093240; GPDP, 26 marzo 2010, n. 1721169.

<sup>70</sup> CNIL, delib. 2018-300, 19 luglio 2018; CNIL, delib. n. 2017-106, 13 aprile 2017;

sure<sup>72</sup>, nella finalità perseguita<sup>73</sup> indici del carattere sproporzionato dello sforzo. L'autorità francese reputa inoltre come misura appropriata a tutela degli interessati la pubblicazione dell'informativa sul sito web del titolare del trattamento, anche in aggiunta ad una pubblicazione con altri mezzi<sup>74</sup>.

Con riguardo ai criteri da utilizzare, di interesse è la decisione dell'autorità di controllo polacca, del 15 marzo 2019, n. ZSPR.421.3.2018<sup>75</sup>, che, in linea con le linee guida elaborate dal Gruppo di Lavoro Art. 29, mette in luce, anche valorizzando il principio di trasparenza, come l'applicazione del criterio dello sforzo sproporzionato possa condurre all'assenza di consapevolezza dell'interessato circa il trattamento, con il risultato di ostacolare o limitare l'esercizio dei diritti di quest'ultimo. In tale decisione, al pari che nella giurisprudenza del Regno Unito che si è poc'anzi richiamata, si afferma che la sola esistenza di costi elevati per informare l'interessato non può essere argomento sufficiente per affermare l'esistenza di uno 'sforzo sproporzionato'. Di particolare interesse è che l'autorità attribuisca rilevanza alla circostanza per cui l'attività economica del titolare del trattamento si fondava, nel caso concreto, sul trattamento dei dati, sfruttandoli economicamente.

Sul punto, rispetto all'applicazione della proporzionalità, l'*Information Commissioner's Office* (ICO) del Regno Unito afferma che il titolare del trattamento deve documentare il bilanciamento operato fra gli sforzi compiuti per dare le informazioni sulla *privacy* e gli effetti del trattamento sugli interessati: più significativo sarà l'effetto, meno sarà

<sup>71</sup> CNIL, delib. n. 2018-151, 3 maggio 2018.

<sup>72</sup> La *Commission* spesso utilizza tali indici congiuntamente, ad es. CNIL, delib. n. 2018-151, 3 maggio 2018; CNIL delib. 2016-047, 25 febbraio 2016; la CNIL ha ad esempio escluso che sussistesse una forma di sforzo sproporzionato quando il trattamento, pur dei dati riferiti a molti interessati, implichi che il titolare del trattamento li contatti: CNIL, delib. n. 2017-225, 10 luglio 2017; non sempre inoltre è ritenuto sufficiente il numero degli interessati: CNIL, delib. 2011-203, 21 settembre 2011.

<sup>73</sup> CNIL, delib. n. 2011-423, 15 dicembre 2011; CNIL, delib. 2014-301, 10 luglio 2014.

<sup>74</sup> CNIL, delib. n. 2018-360, 13 dicembre 2018; CNIL, delib. 2018-300, 19 luglio 2018; CNIL, delib. n. 2017-305, 7 dicembre 2017; CNIL, delib. 2015-073, 26 febbraio 2015.

<sup>75</sup> Ringrazio M. Grochowski per l'aiuto nella ricerca e nella lettura del caso.

possibile valutare lo sforzo come sproporzionato. Ancora, l'autorità del Regno Unito sottolinea che la possibilità di non fornire le informazioni è un'eccezione all'obbligo generale di trasparenza, e non una regola. L'ICO sembra poi interpretare come obbligatoria, nel caso in cui si ritenga sussistente lo sforzo sproporzionato, la pubblicazione delle informazioni<sup>76</sup>.

L'autorità del Regno Unito affronta espressamente il rapporto fra criterio dello sforzo sproporzionato ed esercizio dei diritti dell'interessato. Secondo l'Autorità chi si avvale dell'eccezione dello sforzo sproporzionato sta ponendo in atto un «invisible processing», considerato dall'autorità come trattamento che può presentare un rischio elevato<sup>77</sup> in ragione del fatto che il singolo non sarà consapevole del trattamento da parte del titolare e che dunque gli interessati «are unable to use their data protection rights»<sup>78</sup>.

Afferma l'obbligatorietà, nel caso in cui si ritenga lo sforzo sproporzionato e dunque non si forniscano le informazioni *ex art. 14 Reg. UE 2016/679* della valutazione di impatto<sup>79</sup> e della pubblicazione delle informazioni anche la *Agencia española de protección de datos*<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Si veda: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/data-protection-impact-assessments-dpias/when-do-we-need-to-do-a-dpia/>.

<sup>78</sup> Si veda: <https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-data-protection/guide-to-the-general-data-protection-regulation-gdpr/the-right-to-be-informed/are-there-any-exceptions/>.

<sup>79</sup> Si veda: *Lista de tipos de tratamientos de datos que requieren evaluación de impacto relativa a protección de datos (art 35.4)*.

<sup>80</sup> Si veda l'*Informe jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el tratamiento de datos personales mediante la utilización de drones*, reperibile all'indirizzo: <https://www.aepd.es/media/informes/informe-juridico-rgpd-drones.pdf>; in questo senso anche la *Guía del Reglamento General de Protección de Datos para responsables de tratamiento*, reperibile all'indirizzo: <https://www.aepd.es/media/guias/guia-rgpd-para-responsables-de-tratamiento.pdf>.

## 6. Alcuni primi risultati e spunti per future ricerche

Dall'analisi che si è svolta si possono trarre alcuni risultati con riguardo all'interpretazione del rapporto fra informazioni all'interessato e esercizio dei diritti di cui questo è titolare, nonché con riguardo all'applicazione della nozione di sforzo sproporzionato nei circuiti interpretativi delle Corti e delle autorità di controllo.

Sotto il primo profilo la Corte di giustizia, così come alcune Corti nazionali come quelle italiane e spagnole, pur non citando l'art. 47 CDFUE, nell'argomentare attribuiscono rilevanza alle conseguenze della mancata informazione dell'interessato, che possono consistere nella impossibilità o maggiore difficoltà per l'interessato di esercitare i diritti di cui è titolare attraverso un'azione giurisdizionale.

Inoltre, il Garante italiano e il Gruppo di Lavoro Art. 29, ora sostituito dal Comitato Europeo per la Protezione dei Dati, mettono in luce come l'informazione dell'interessato concretizzi il principio di trasparenza, concepito dal Gruppo di Lavoro Art. 29 come espressione di quello di lealtà posto dall'art. 8, comma 2 CDFUE. Il Gruppo di lavoro art. 29 evidenzia l'esistenza di un rapporto fra informazioni e possibilità di contestare le decisioni prese in un processo decisionale automatizzato, profilo che emerge anche dalla decisione della CNIL francese esaminata.

Per quanto riguarda l'interpretazione del lemma sforzo sproporzionato di cui all'art. 14 Reg. UE 2016/679, il Gruppo di Lavoro Art. 29 ne limita fortemente le possibilità applicative, affermando che il riferimento alla proporzionalità dello sforzo è da valutare solo in relazione a quegli sforzi connessi ad una raccolta che non avviene presso l'interessato, in forza di un'interpretazione sistematica degli artt. 13 e 14 Reg. UE 2016/679. Sul punto, le autorità di controllo italiana e francese non paiono seguire questo indirizzo, perpetuando gli orientamenti che si sono formati rispetto alla disciplina previgente<sup>81</sup>, che individuano diversi criteri, come il numero degli interessati, sulla cui base condurre la valutazione relativa all'esistenza di uno 'sforzo sproporzionato'.

---

<sup>81</sup> V. *supra*, nota 17 e § 3.

Un punto su cui si sono pronunciate espressamente e in modo concorde le autorità e la giurisprudenza attiene ai termini del bilanciamento da compiere nell'applicazione della norma sullo sforzo sproporzionato, che deve avvenire considerando da una parte gli sforzi compiuti dal titolare del trattamento e dall'altra l'impatto della mancata comunicazione sull'interessato. Sulle modalità per compiere questo bilanciamento le autorità di controllo italiana e francese individuano degli indici in base ai quali rilevare il carattere sproporzionato dello sforzo e le autorità del Regno Unito, in particolare le Corti, dettano il test di proporzionalità da seguire, fondandolo su una valutazione delle attività necessarie da parte del titolare del trattamento per fornire le informazioni.

L'analisi svolta porta con sé un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo, potrebbe risultare utile un maggior utilizzo dell'art. 47 CDFUE e del principio di effettività, anche in congiunzione con l'art. 8 CDFUE, da parte della giurisprudenza e delle autorità, anche al fine di garantire un'applicazione delle norme che renda l'interessato consapevole del trattamento, e che lo metta nella posizione di poter esercitare i diritti di cui è titolare, anche in sede giurisdizionale.

Il diritto ad un ricorso effettivo, così come la garanzia dell'accesso alla giustizia acquistano particolare rilevanza, e potrebbero condurre a imporre che l'interessato sia a conoscenza – almeno – delle informazioni che gli sono necessarie per l'esercizio dei suoi diritti e dunque ad esempio le informazioni che permettono di valutare la liceità del trattamento e di conoscere l'identità del titolare del trattamento, anche quando questi non abbia raccolto i dati personali presso l'interessato, e si applichi dunque l'art. 14 Reg. UE 2016/679.

È poi da considerare rilevante l'art. 8, comma 2 CDFUE. Infatti, la comunicazione delle informazioni all'interessato è connessa al principio di trasparenza, espressione quest'ultimo del principio di lealtà sancito dall'art. 8, comma 2 CDFUE, come evidenzia il Gruppo di Lavoro Art. 29. Inoltre, l'art. 8, comma 2 CDFUE, può venire in gioco se lo si considera come norma che garantisce il controllo dell'interessato sui dati personali che lo riguardano. Tale approccio emerge nella giurisprudenza spagnola. Si può aggiungere che, anche a prescindere dall'in-

terpretazione dell'art. 8 CDFUE che si voglia accogliere<sup>82</sup>, l'informazione dell'interessato deve essere considerata come tutelata a livello della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea almeno per quanto riguarda la sua strumentalità rispetto all'esercizio dei diritti sanciti dall'art. 8, comma 2 CDFUE.

L'interpretazione della nozione di sforzo sproporzionato dunque, così come quella sul tipo di informazioni da fornire nella misura in cui incidono negativamente sulla possibilità di esercizio dei diritti dell'interessato dovrebbero essere svolte alla luce dell'art. 52 CDFUE in quanto possono condurre ad una limitazione degli artt. 8 e 47 CDFUE, poiché rendono impossibile l'esercizio dei diritti dell'interessato. In questa prospettiva, ex art. 52 CDFUE, l'interpretazione di queste norme dovrà essere condotta nel rispetto del contenuto essenziale dei diritti fondamentali in gioco, pena la loro illegittimità.

Compiuta questa ricostruzione, occorre chiedersi quali conseguenze tali considerazioni possano portare con sé con riguardo ai concreti criteri interpretativi del lemma "sforzo sproporzionato" previsto dall'art. 14, comma 5, Reg. UE 2016/679. Dall'analisi svolta emerge che sarebbe importante tener conto nel test di proporzionalità se l'interessato, in assenza di quelle informazioni, possa esercitare i propri diritti<sup>83</sup>, e dun-

---

<sup>82</sup> Per una ricostruzione delle diverse posizioni: G. GONZÁLEZ FUSTER, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, cit., spec. 262 ss.; H. KRANENBORG, *Article 8, Protection of personal data*, cit., 260 ss. Per un ulteriore approfondimento sul dibattito relativo all'interpretazione dell'art. 8 CDFUE sia concesso il rinvio a C. ANGIOLINI, *op. cit.*, 30 ss.

<sup>83</sup> Sulla difficoltà di esercitare i diritti da parte dell'interessato in questi casi: C. WENDERHORST, *Of Elephants in the Room and Paper Tigers: How to Reconcile Data Protection and the Data Economy*, in S. LOHSSE, R. SCHULZE, D. STAUDENMAYER (a cura di), *Trading data in the Digital Economy: Legal concepts and Tools*, Oxford, 2017, 340 ss.; C. NORRIS, X. L'HOIRY, *Conclusion: The Law-in-Books, the Law-in-Action, and the Promise of Regulatory Reform*, in C. NORRIS, P. DE HERT, X. L'HOIRY, A. GALETTA, *The Unaccountable State of Surveillance*, 2017, Cham, 495, che fanno notare che in questo modo si permette ai titolari del trattamento di condividere i dati personali «in such a way that make it "impossible" to trace and process it or in a way that would make disclosure require "disproportionate effort"». Gli Autori sottolineano che finché il concetto di sforzo sproporzionato non sarà chiaramente definito dalle Corti, "data subjects' access rights will be determined by the whim of the data controller", *Ibid.* K. PORMEISTER, *The GDPR and Big Data: Leading the Way for Big Genetic Da-*

que se sono possibili misure appropriate capaci di garantirli. In questa prospettiva, sia gli indici elaborati dalle autorità di controllo francese e italiana, sia il *test* elaborato dalle autorità del Regno Unito dovrebbero essere costruiti attribuendo rilevanza ai diritti fondamentali coinvolti, nonché alle condizioni in cui questi possono essere limitati *ex art. 52 CDFUE*, eventualmente tenendo conto anche dell'art 16 CDFUE<sup>84</sup>. Con riguardo alla misura a tutela degli interessati consistente nella pubblicazione online dell'informativa sul sito del titolare del trattamento, contemplata da tutti gli ordinamenti considerati, occorrerà valutare le circostanze del caso, considerando, per vagliarne l'adeguatezza, anche il pressoché infinito numero di siti web presenti su internet.

Si produce dunque un'intersezione fra l'applicazione del criterio dello sforzo sproporzionato e quella del principio di proporzionalità di cui all'art. 52 CDFUE. Tale norma è applicata dalla Corte di giustizia in alcune pronunce in materia di dati personali, ad esempio in *Digital rights Ireland*<sup>85</sup>, in cui la Corte utilizza la proporzionalità per valutare la legittimità di un atto dell'UE, nel caso di specie la dir. 2006/24/CE. Anche se non si può in questa sede approfondire lo studio del giudizio di proporzionalità di cui all'art. 52 CDFUE, occorre però ricordare che nella pronuncia appena richiamata i Giudici di Lussemburgo affermano che il principio di proporzionalità impone che gli atti dell'UE siano idonei a realizzare gli obiettivi legittimi perseguiti e non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento di tali obiettivi, e che, quando gli atti portano con sé un'ingerenza nei diritti fondamentali, la discrezionalità del legislatore unionale è limitata in ragione di alcuni elementi, fra cui la natura e la gravità dell'ingerenza e la sua finalità<sup>86</sup>.

---

*ta?*, in E. SCHWEIGHOFER, H. LEITOLD, A. MITRAKAS, K. RANNENBERG (a cura di), *Privacy Technologies and Policy. 5th Annual Privacy Forum, APF 2017 Vienna, Austria, June 7-8, 2017 Revised Selected Papers*, Cham, 2017, 15.

<sup>84</sup> Alla proporzionalità faceva riferimento la difesa di Google nel caso *Costeja*, deciso dalla Corte di giustizia con sentenza 13 maggio 2014, C-131/12. Si veda il § 63 della pronuncia.

<sup>85</sup> C. giust. UE, C-293 e 594/12, 8 aprile 2014.

<sup>86</sup> Si vedano i §§45 ss. della pronuncia. Si veda anche, ad esempio, C. giust. UE, *Volker und Markus Schecke GbR*, C-92/09, C-93/09, 9 novembre 2010.

In ragione della pluralità di contesti in cui si applica il criterio della proporzionalità, si può porre un interrogativo di carattere più generale, che non può essere risolto in questa sede, ma che potrebbe costituire una linea direttrice di indagini future, e che può essere formulato nei termini seguenti. Qualora una norma di diritto derivato prevede l'applicazione della proporzionalità come criterio mobile di bilanciamento fra le posizioni di due soggetti, una delle quali è funzionale all'esercizio di un diritto fondamentale, come la rilevanza dei diritti fondamentali incide sull'interpretazione del test di proporzionalità in relazione a quella norma, anche in relazione all'art. 52 CDFUE<sup>87</sup>? Nell'ipotesi che si è esaminata l'applicazione di una legge che prevede testualmente il criterio della proporzionalità per definire gli obblighi di un privato e il correlativo diritto (in questo caso l'art. 14 Reg. UE 2016/679) può incidere sulla possibilità dell'esercizio di diritti tutelati dalla Carta (gli artt. 47 e 8 CDFUE). Il che implica che l'interpretazione del *test* di proporzionalità previsto dalla legge può influire anche sulla valutazione della proporzionalità della limitazione dei diritti fondamentali prevista dalla legge ai sensi dell'art. 52 CDFUE. Un futuro obiettivo di ricerca potrebbe allora riguardare l'elaborazione di indicazioni specifiche per l'applicazione del test di proporzionalità testualmente previsto – nel caso qui esaminato quello dello sforzo sproporzionato – quando alla sua interpretazione è connessa la valutazione circa la proporzionalità della limitazione di un diritto fondamentale, da valutare *ex art.* 52 CDFUE.

Di fronte a tali questioni, in cui sono coinvolti i diritti fondamentali posti dalla CDFUE e spesso anche dalle Carte Costituzionali, come l'esempio della Spagna dimostra rispetto alla protezione dei dati personali e quello dell'Italia rispetto al diritto di cui all'art. 24 Cost., si può guardare al ruolo degli strumenti di dialogo, fra Corti e autorità di controllo, che potrebbero svolgere un ruolo significativo.

In primo luogo, guardando al sistema delle autorità di controllo, di fronte ad un dubbio interpretativo concernente l'interpretazione della

---

<sup>87</sup> Sulla varietà dei modi in cui la C. giust. UE opera il test di proporzionalità, di recente: G. SCACCIA, *Il controllo di proporzionalità nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei diritti dell'Uomo*, in F. CAGGIA, G. RESTA (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa e il diritto privato*, Roma, 2019, 81 ss.

disciplina dell'informazione dell'interessato alla luce della Carta, un'autorità di controllo nazionale potrebbe chiedere un parere sulla questione al Comitato, sulla base dell'art. 64 Reg. UE 2016/679, in quanto questione di applicazione generale, valorizzando la rilevanza degli artt. 47 e 8 CDFUE. La posizione del Comitato potrebbe poi avere un impatto anche negli Stati Membri diversi da quello in cui opera l'autorità di controllo che l'ha richiesto<sup>88</sup>.

L'esistenza di meccanismi di cooperazione orizzontale fra autorità di controllo<sup>89</sup> potrebbe inoltre favorire, ad esempio attraverso lo scambio di informazioni, la circolazione delle interpretazioni e delle argomentazioni utilizzate dalle varie autorità nazionali, che si sono concentrate su profili anche significativamente diversi.

Per quanto riguarda gli organi giurisdizionali e il loro dialogo, lo strumento principe sarà quello del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sia rispetto ai casi in cui sia adita in via diretta l'autorità giurisdizionale nazionale, sia con riguardo alle ipotesi in cui l'autorità giurisdizionale adita in sede di impugnazione della decisione dell'autorità di controllo, effettui il rinvio pregiudiziale in quanto dubita della validità della decisione vincolante emessa dal Comitato. Spicca qui l'inesistenza di un meccanismo orizzontale e diretto di coordinamento fra Corti nazionali, che potrebbe favorire gli scambi e un confronto rispetto alla tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Carta negli Stati Membri dell'UE.

In definitiva, il dialogo fra le Corti e le autorità di controllo potrebbe essere inteso come uno strumento che favorisca l'emersione della rilevanza degli artt. 8 e 47 CDFUE nell'applicazione della disciplina delle informazioni dell'interessato e nella connessa interpretazione della nozione di sforzo sproporzionato. Questo approccio può favorire l'emersione della diversità di prassi interpretative esistenti, stimolare una riflessione sulla loro compatibilità col quadro dei diritti fondamentali esistenti e, dove necessario, condurre all'elaborazione di nuovi itinerari argomentativi.

---

<sup>88</sup> Per studiare tale impatto si potrebbe, *mutatis mutandis*, utilizzare lo schema utilizzato nel progetto *Re-jus* già citato rispetto al circuito interpretativo giurisdizionale, e su cui: <https://www.rejus.eu/content/methodological-introduction>.

<sup>89</sup> V. *supra*, 3.