

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
3 / 2025

LUGLIO - SETTEMBRE

## I dati personali in possesso dell'amministrazione: beni a destinazione pubblica?

*Anna Simonati*

DOI: 10.13130/2723-9195/2025-3-5

*L'analisi prende le mosse dall'assenza di riferimenti normativi esaustivi ed evidenzia come la prospettiva "dominicale" rappresenti solo un tassello di un paradigma giuridico assai complesso e sfaccettato. Alla considerazione dei dati come beni – che non può essere data per scontata – si affiancano, infatti, la dimensione della tutela dei diritti del titolare delle informazioni e quella dei principi che devono guidare l'attività della p.a. Si tenta di stabilire, poi, se e fino a che punto il patrimonio informativo in possesso dell'amministrazione presenti una qualificazione giuridica e una destinazione pubblica omogenea e si mette alla prova la praticabilità di uno statuto (para)-dominicale, domandandosi a chi appartengano i dati detenuti dalla p.a. L'indagine si conclude con alcune riflessioni sulla necessità di integrare le tre dimensioni individuate in apertura, accogliendo una concezione flessibile di "demanialità in senso ampio.*

### ***Personal data owned by Public Administration: assets with public purpose?***

*The analysis in this paper starts by declaring the absence of exhaustive normative references in relation to personal data; the "ownership" perspective represents only one piece of a very complex and multifaceted legal paradigm. Alongside the consideration of data as asset – which cannot be taken for granted – there are at least two other inescapable dimensions: the protection of the rights of the owner of information and the principles that must guide administrative action interacting with any such information. An attempt is then made to determine whether and to what extent data held by administrative organs presents homogeneous legal nature and public destination, and the viability of a (para)-dominical status is tested, wondering to whom such data belongs. The paper concludes with some remarks on the need to integrate the three dimensions identified, accepting a flexible conception of "public ownership in a broad sense".*

*Sommario: 1. Qualche caveat metodologico.- 2. Premessa: cose e beni (anche intangibili).- 3. I dati come beni: riflessioni sulla praticabilità della ricostruzione.- 4. I dati detenuti dall'amministrazione come beni a destinazione pubblica: fisionomia giuridica e possibile casistica.- 5. Il problema della titolarità dei dati: dalla proprietà all'appartenenza?- 6. La prospettiva funzionale.- 7. Considerazioni di sintesi. Beni, diritti, principi: la rivisitazione delle tassonomie come chiave di lettura di un fenomeno complesso.*

## **1. Qualche caveat metodologico**

Trattando dei dati detenuti dall'amministrazione<sup>[1]</sup> come beni a destinazione pubblica, la prima tentazione è certamente quella di addentrarsi nella ricostruzione puntuale delle disposizioni vigenti. Non si tratta, in realtà, di un'idea del tutto peregrina, perché questa impostazione consentirebbe di far emergere con chiarezza la complessità che contraddistingue il settore. Sarebbe necessario, infatti, tenere conto in quest'ottica di un binario normativo quanto meno duplice<sup>[2]</sup>, che consta della disciplina nazionale<sup>[3]</sup> e di quella eurounitaria<sup>[4]</sup>, a cui peraltro si aggiungono altre regole settoriali applicabili in ragione della specifica categoria di beni di cui si tratta<sup>[5]</sup>. È evidente, però, che un'analisi improntata sulla ricostruzione delle previsioni di dettaglio rischierebbe di essere dispersiva e al contempo fatalmente non esaustiva. Pare, dunque, più opportuno concentrarsi su questioni di impianto sistematico, poiché dalla soluzione fornita a queste ultime derivano varie conseguenze concettuali e operative, valide in prospettiva olistica.

Un altro caveat di matrice metodologica ha a che fare con il background disciplinare della letteratura scientifica di riferimento. Il dibattito giuridico sulla riconducibilità dei dati alla nozione di "bene"<sup>[6]</sup>, infatti, fino ad ora si è svolto prevalentemente fra i civilisti, soprattutto nell'ottica dei rapporti interprivatistici fra il titolare dei dati e chi li utilizza, normalmente a fini di sfruttamento economico. Ciò ovviamente richiede una particolare attenzione nel maneggiare le riflessioni espresse da chi ha esaminato il tema da questa diversa angolazione, date le specificità teleologiche dell'utilizzo delle informazioni in possesso dell'amministrazione. Non bisogna dimenticare, infatti, che la funzionalizzazione

all'interesse pubblico in linea di principio contraddistingue sia l'attività della p.a. ampiamente intesa, sia – di conseguenza, e geneticamente – il trattamento dei dati svolto dai soggetti pubblici.

L'esigenza di ri-contestualizzazione rispetto alle sollecitazioni provenienti dalla dottrina civilistica si coglie immediatamente, non appena si iniziano a valutare le ricadute dell'eventuale configurazione dei dati – quanto meno di quelli personali – come beni immateriali che rientrano nel patrimonio del soggetto a cui si riferiscono. Questa tesi, infatti, si scontra con una circostanza, che è particolarmente evidente e rilevante nel caso dei dati detenuti dall'amministrazione per lo svolgimento di compiti latamente istituzionali: vale a dire il fatto che normalmente il consenso del titolare dei dati non è né necessario né sufficiente per legittimarne il trattamento con finalità pubblica<sup>[7]</sup>. La “dequotazione” del ruolo del consenso del titolare del dato è particolarmente evidente nella fattispecie della richiesta di accesso documentale, ove da sempre la p.a. può assecondare l'istanza ostensiva su documenti contenenti informazioni che riguardano terzi, nonostante il dissenso di costoro, allorché l'esigenza fatta valere dall'istante risulti giuridicamente maggiormente fondata rispetto al diritto alla riservatezza del controinteressato<sup>[8]</sup>. Dunque, l'impostazione strettamente volontaristica va evitata, poiché lo *ius excludendi*, tipico del paradigma proprietario, quando nella gestione dei dati è coinvolta l'amministrazione non opera, quanto meno con modalità “classiche”.

Pertanto, la posizione del singolo titolare del dato in realtà è più agevolmente e correttamente riconducibile ai diritti della personalità ampiamente intesi e si riflette (non tanto in una facoltà di esclusiva, quanto piuttosto) nella possibilità di esercitare un controllo sulla circolazione dei “propri” dati. Ma anche su questo fronte urge una precisazione: il controllo del titolare dei dati, infatti, non comporta la possibilità di esercitare un vero e proprio veto sui trattamenti indesiderati. Ove sia direttamente coinvolto l'interesse pubblico, infatti, la posizione del privato si riverbera solo nella consapevolezza delle modalità con cui il dato è trattato dalla p.a. e dunque nella sua “tracciabilità”. Ne deriva un evidente indebolimento del diritto individuale all'autodeterminazione informativa<sup>[9]</sup>, poiché, in caso di violazione delle regole, una volta che il dato sia stato indebitamente comunicato o addirittura pubblicato non c'è margine di tutela, se non sul fronte risarcitorio.

Quindi, la logica squisitamente dominicale appare palesemente insufficiente e si profila l'opportunità di ragionare non solo e non tanto sugli atti di disposizione del dato/bene, quanto piuttosto sulla configurazione dei principi di buona amministrazione nella gestione dei dati, in primis con riferimento alla trasparenza.

Tutto ciò premesso, sembra potersi dire che, nell'analisi della consistenza giuridica dei dati detenuti dall'amministrazione, emergono essenzialmente tre profili, che vanno combinati l'uno con l'altro. Il primo profilo è quello, blandamente dominicale, dei dati come beni "a destinazione pubblica". La seconda dimensione è quella del dato personale come oggetto di un diritto inviolabile individuale<sup>[10]</sup>. La terza dimensione è quella del dato come oggetto di trattamento da parte della p.a., cioè di un'attività necessariamente funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico. Si tratta di sfaccettature inscindibili del medesimo fenomeno<sup>[11]</sup>.

## **2. Premessa: cose e beni (anche intangibili)**

Come è risaputo, secondo l'art. 810 c.c., i beni sono le cose che possono costituire oggetto di diritti<sup>[12]</sup>. Questa impostazione tuttora è formalmente riconosciuta e accettata come punto di riferimento concettuale di partenza in tutte le branche del diritto<sup>[13]</sup>.

È ragionevole, però, domandarsi se davvero il legislatore e la dottrina continuino a riporre in quella definizione piena fiducia. Alla risposta in senso tendenzialmente negativo è piuttosto agevole pervenire anche solo tenendo conto del fenomeno generale della crisi delle tassonomie, che attualmente si riscontra in vari ambiti scientifici<sup>[14]</sup>. Inoltre, da un lato la progressiva scarsità di alcune risorse<sup>[15]</sup> (percepita come tali anche alla luce di nuove sensibilità collettive)<sup>[16]</sup>, dall'altro lato il progresso tecnologico<sup>[17]</sup> contribuiscono al dinamismo della classificazione dei beni giuridici, determinando la graduale ma inarrestabile integrazione del loro catalogo.

Tuttavia, sarebbe eccessivo e addirittura erroneo arginare la parziale destrutturazione della distinzione concettuale fra "cosa" e "bene" come un prodotto esclusivamente degli anni più recenti, che sarebbero caratterizzati, rispetto al passato, dalla crisi del diritto quale sede di delimitazione di strumenti

epistemologici e, conseguentemente, di soluzione di problemi (anche) applicativi. Mi sembra, infatti, che, a ben vedere, l'intrinseco valore delle classificazioni non debba essere sopravvalutato e che la percezione della loro rigida vincolatività subisca da tempo alcune interessanti limitazioni. Ciò talora avviene non solo e non tanto nel momento interpretativo delle disposizioni vigenti, bensì già nella fase della formulazione dei precetti.

Un esempio in tal senso significativo e – credo – illuminante ha a che fare con un ambito ormai “classico” del diritto pubblico, quale la disciplina del patrimonio culturale. Ebbene, nel d.lgs. n. 42/2004 viene costantemente utilizzata una distinzione fra cose e beni radicalmente diversa da quella indicata nel codice civile. Precisamente, i beni culturali sono considerati formalmente tali solo dopo l'apposizione del vincolo, che li riconosce come “testimonianze aventi valore di civiltà” e ne sancisce ufficialmente la rilevanza per il patrimonio nazionale. Nel sistema normativo di settore, sono denominati “cose”, invece, i medesimi beni, prima che tale adempimento sia stato compiuto<sup>[18]</sup>. In questo caso, la differenziazione nel linguaggio giuridico poggia, pertanto, non sull'idoneità della cosa a costituire oggetto di diritti (*ex art. 810 c.c.*), ma sull'intensità del suo legame con il soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Questo sintetico riferimento dimostra come già da qualche anno i termini tecnici (“cosa”, “bene”) stiano perdendo, in alcune circostanze, i loro connotati tipici, nonostante questi continuino a contraddistinguersi nella disciplina di portata generale e di impianto sistematico. Tale fenomeno si verifica, in particolare, nell'ambito di talune normative specialistiche<sup>[19]</sup>, ove i termini “tradizionali” vengono utilizzati con una portata semantica almeno in parte inedita, talora quasi come se si trattasse di convenzioni linguistiche prive di un'identità omogenea e storicamente sedimentata. I dati e le informazioni possono assurgere al ruolo di beni in senso giuridico proprio in seguito a questa graduale ma inarrestabile metamorfosi.

Ma c'è di più. Dopo aver problematizzato la questione del rapporto fra cosa e bene<sup>[20]</sup>, un altro profilo, che non va trascurato per delineare lo statuto (o gli statuti) dei dati in possesso della p.a. come beni a destinazione pubblica, è la loro natura intrinsecamente immateriale<sup>[21]</sup>. Il riconoscimento giuridico dei beni intangibili, del resto, non rappresenta affatto una novità<sup>[22]</sup>; al contrario, esso appare da tempo radicato nella cultura giuridica italiana<sup>[23]</sup>.

Eppure, ad oggi in realtà non esiste una definizione universalmente condivisa. In letteratura, emergono alcuni caratteri essenziali: precisamente, il bene intangibile, pur non essendo identificabile in base a parametri fisici, può essere utilizzato come merce di scambio ed è dunque potenzialmente fonte di profitto<sup>[24]</sup>. La prassi – prima ancora del diritto positivo – insegna che questi elementi ricorrono con riferimento ai dati (in particolare, quelli personali), che infatti sono considerati senz'altro dotati di notevole valore economico dai soggetti che li utilizzano<sup>[25]</sup>. Anzi, nella disciplina eurounitaria (e nella corrispondente normativa italiana)<sup>[26]</sup>, la prospettiva accolta è prevalentemente proprio quella della patrimonializzazione<sup>[27]</sup>. Per inciso, va detto che ciò consente di depotenziare alla radice una tesi, che astrattamente potrebbe essere avanzata sul piano ricostruttivo, per ricondurre i dati alla categoria tradizionale dei beni *extra commercium*<sup>[28]</sup>: alla luce della loro indiscutibile rilevanza in primis patrimoniale e *in secundis* economica in senso stretto, attualmente questa via non pare efficacemente praticabile.

### **3. I dati come beni: riflessioni sulla praticabilità della ricostruzione**

Il punto di partenza concettuale per (cercare di) comprendere se davvero i dati possano rientrare nella nozione giuridica di “bene” consiste nella ricerca di una definizione, possibilmente univoca, di “dato”. È necessario prendere atto, tuttavia, che in realtà non è possibile individuare una nozione normativa, e forse neppure una definizione giuridica in senso stretto.

Secondo un'opinione rintracciabile in dottrina, il dato è qualunque elemento (espresso, tra l'altro, in forma di numero, testo, immagine, video o audio), che può essere riprodotto e memorizzato con formati diversi (tanto digitali, quanto materiali) e, sebbene abbia un valore proprio, può assumere significati differenti in ragione alla sua contestualizzazione<sup>[29]</sup>. Com'è ampiamente noto, da tempo il legislatore definisce, invece, il dato personale, come quello che riguarda una persona fisica identificata o identificabile, direttamente o indirettamente<sup>[30]</sup>. L'informazione, poi, è un dato spesso elaborato, di certo inserito in un contesto specifico, al quale si può attribuire un puntuale e chiaro significato<sup>[31]</sup>.

Ora, come si è visto, nella prospettiva “dominica” i dati possono essere

ricondotti alla categoria dei beni immateriali o intangibili e in dottrina è stata avanzata la proposta di considerarli *new goods*<sup>[32]</sup>.

Pertanto, è sostanzialmente confermata la tesi, espressa in apertura di queste note, in base alla quale alla dimensione dell'interesse alla protezione dei propri dati (inteso nel nostro quadro costituzionale come diritto inviolabile della persona) si affianca una concezione più relativistica e "patrimonialistica", anche in vista della gestione e della circolazione ai fini dell'ottenimento di un profitto economico. Tuttavia, ciò non significa che le due prospettive siano radicalmente antagoniste, né che per giustificare la piena liceità della circolazione dei dati personali (eventualmente, anche a titolo oneroso) sia indispensabile qualificarli come beni di proprietà della persona a cui si riferiscono.

Secondo una lettura alternativa, a mio giudizio perfettamente praticabile e più "costituzionalmente orientata", la fattispecie della circolazione dei dati può essere ricondotta alla logica basata sull'appartenenza del diritto, in cui l'oggetto di tutela non è il bene in sé e per sé, ma l'autodeterminazione della persona nelle scelte sulla gestione del proprio patrimonio informativo. Quindi, chi dispone dei dati personali che lo concernono, affidandoli a terzi, non rinuncia alla titolarità di un diritto inviolabile (come tale indisponibile), ma lo esercita liberamente scegliendo come utilizzare le informazioni.

L'integrazione della prospettiva latamente dominicale con quella "personalista" appare quanto mai utile e opportuna non solo sul piano sistematico, ma anche in ottica più pragmatica, poiché permette di superare un'impasse di non poco conto. Infatti, qualora ci si limitasse a considerare il dato personale come un bene, nel momento della cessione a terzi il titolare perderebbe qualsiasi facoltà di controllarne la circolazione ulteriore. Se, invece, la questione si pone sul fronte dell'esercizio di un diritto della personalità del singolo, il controllo sul proprio patrimonio informativo può permanere comunque, perché manca l'effetto traslativo in senso stretto.

#### **4. I dati detenuti dall'amministrazione come beni a destinazione pubblica: fisionomia giuridica e possibile casistica**

Certamente, gli enti pubblici concorrono alla strutturazione di un patrimonio

informativo immenso, policentrico ma coordinato. Si tratta di informazioni di diverso tipo, generate o acquisite *ab externo* (ed eventualmente rielaborate), per lo più (ma non necessariamente) nello svolgimento delle diverse attività istituzionali. Il fatto stesso che le informazioni entrino nella disponibilità di soggetti vincolati, nello svolgimento della loro attività, al perseguimento dell'interesse della collettività rende i dati in loro possesso “a destinazione pubblica”, quanto meno in un’accezione teleologico-funzionale.

Questo approccio concettuale non è distante da quello a suo tempo assunto dalla Commissione europea nel primo Libro verde sull’informazione del settore pubblico<sup>[33]</sup>, in cui si delinea la distinzione tra «*informazioni amministrative*», destinate o connesse all’espletamento delle funzioni di governo<sup>[34]</sup>, e «*informazioni di carattere non amministrativo*» raccolte dai soggetti pubblici nell’espletamento dei propri compiti<sup>[35]</sup>; nell’ambito delle informazioni «*del settore pubblico*», si individuano ulteriormente non solo quelle «*fondamentali per il funzionamento della democrazia*»<sup>[36]</sup>, ma anche informazioni d’interesse ristretto e informazioni con (potenziale) «*valore economico*»<sup>[37]</sup>.

A fronte di questi – per quanto scarni – riferimenti, è opportuno domandarsi se davvero i dati in possesso della p.a. possano automaticamente e globalmente essere contraddistinti dalla destinazione pubblica, ed eventualmente in che senso lo siano. A mio parere, il quesito merita una risposta cautamente affermativa, ma è doveroso distinguere almeno due livelli.

Da un lato, può ravvisarsi una destinazione pubblica “in senso oggettivo”, allorché la collettività sia titolare di un diritto di accesso ai dati, cui corrisponde il dovere dell’amministrazione di renderli fruibili potenzialmente da chiunque. In questo senso, rilevano sicuramente i dati a pubblicazione obbligatoria, ivi compresi quelli suscettibili di accesso civico semplice<sup>[38]</sup>. Inoltre, sembrano poter forse rientrare nel medesimo gruppo (almeno in parte) i dati passibili di accesso generalizzato *ex artt. 3 e 5, d.lgs. n. 33/2013*, ove l’autorità competente optasse discrezionalmente per la loro pubblicazione<sup>[39]</sup>.

Sul fronte opposto, una destinazione pubblica, per così dire, “soggettiva” compare nel momento in cui l’autorità sia depositaria di dati, ma non necessariamente debba o possa metterli a disposizione della collettività. Si pensi, per esempio, alle informazioni coperte da segreto pubblicistico. Benché in maniera più sfumata, si pensi anche ai dati non divulgabili poiché coperti da

riservatezza “forte” (ovvero prevalente rispetto all’istanza ostensiva presentata da terzi), rispetto ai quali è necessario proteggere in primo luogo un diritto individuale dotato di copertura costituzionale e dunque di rilevanza pubblicistica. Volendo applicare a queste fattispecie l’impostazione blandamente dominicale (pur continuando a ribadire l’inevitabile parzialità di tale approccio), nel primo caso, si potrebbe avanzare la tesi della titolarità esclusiva dei dati in capo all’ente pubblico; nel secondo caso si potrebbe invece ravvisare una sorta di “contitolarità” fra la p.a. e il privato a cui il dato si riferisce.

In posizione intermedia rispetto ai due estremi menzionati, si potrebbero collocare i dati che non sono posti a disposizione della collettività in quanto non pubblicabili, ma potrebbero essere comunicati a stakeholders determinati, diversi dal soggetto a cui ineriscono. Si pensi ai dati personali coperti da un diritto alla riservatezza che potremmo definire “debole”, contenuti in documenti suscettibili di accesso documentale da parte di alcuni portatori di interesse qualificato. Si pensi, poi, ai dati passibili di accesso generalizzato ex artt. 3 e 5, d.lgs. n. 33/2013, ove la soluzione praticata discrezionalmente dall’autorità consistesse – pare di poter dire, correttamente – non nella pubblicazione ma nella comunicazione al singolo istante<sup>[40]</sup>.

Infine, in questo complesso statuto dei dati come beni a destinazione pubblica, mi pare richiedano autonoma considerazione un paio di fattispecie peculiari, anch’esse tendenzialmente meritevoli di collocazione sistematica, per così dire, intermedia.

In primo luogo, si pone la questione dei dati che riguardano soggetti diversi dalle persone fisiche, rispetto ai quali i meccanismi legislativi di protezione sono andati negli anni via via scemando di intensità, sia a livello eurounitario, sia (di conseguenza) a livello nazionale. Benché le regole specifiche sul trattamento non contemplino tale tipologia di dati<sup>[41]</sup>, resta ferma l’estensione esplicita a quest’ambito soggettivo delle tutele correlate alla protezione della riservatezza individuale con riferimento (almeno) all’esercizio dell’accesso documentale da parte di terzi<sup>[42]</sup>.

In secondo luogo, merita un cenno in questa sede la questione della possibile ravvisabilità di dati coperti da riservatezza dell’amministrazione. In passato, sul punto si è svolto un dibattito acceso, per quanto “di nicchia”. Da un lato, si richiama la presunzione per cui il principio di trasparenza impedirebbe

comunque alla p.a. di mantenere il riserbo su qualsiasi documento a sé relativo. Dall'altro lato, si fa leva sull'idea – maturata in particolare nelle riflessioni sul coinvolgimento degli enti pubblici in fattispecie di matrice contenziosa – per cui il principio di parità delle parti imporrebbe di applicare all'autorità le regole sulla *disclosure* degli atti con modalità identiche a quelle riservate ai soggetti privati, cioè con alcune eccezioni per proteggere adeguatamente le legittime esigenze di riserbo<sup>[43]</sup>. Oggi può ritenersi che la chiave di lettura preferibile sia la seconda, come è talora confermato nel diritto positivo<sup>[44]</sup>.

## **5. Il problema della titolarità dei dati: dalla proprietà all'appartenenza?**

La corretta ricostruzione del vincolo di appartenenza dei dati in possesso dell'amministrazione rappresenta un problema assai spinoso, che probabilmente non ha una risposta univoca.

Secondo una prima direttrice argomentativa, ci si deve chiedere se i dati appartengano al soggetto (privato) a cui si riferiscono<sup>[45]</sup> o a quello (pubblico) che li utilizza. Nel secondo caso, il paradigma di riferimento dovrebbe essere tendenzialmente indicato nel regime dei beni pubblici in senso stretto. Nel primo caso, invece, i dati detenuti dalla p.a. potrebbero essere cautamente assimilati ai beni privati di interesse pubblico e il ruolo del diritto amministrativo potrebbe focalizzarsi non tanto sulla disciplina del regime dominicale quanto piuttosto sul fronte delle modalità dell'intervento, necessariamente compatibile con i principi di imparzialità e buon andamento. È evidente, però, che entrambe le tesi presentano importanti criticità, derivanti dall'accoglimento di un impianto eccessivamente monolitico.

Pertanto, pare preferibile abbandonare l'ottica rigidamente “para-dominicale”, il cui “assolutismo” conduce fatalmente all'emersione di problemi ricostruttivi pressoché insormontabili, per assumere un orientamento più flessibile, incentrato sull'accoglimento di una nozione frammentata di appartenenza. In questo modo, al diritto per così dire “primario” si può affiancare un fascio di facoltà, non necessariamente rientranti nel patrimonio giuridico di un unico titolare.

Questa impostazione non è estranea ad alcune interessanti teorie dottrinali<sup>[46]</sup> e rispecchia, *mutatis mutandis*, una famosa ricostruzione giurisprudenziale. In

particolare, come è noto, da tempo, la Corte di Cassazione<sup>[47]</sup>, occupandosi della questione, certamente in parte difforme, della demanialità, riconosce che tale connotato *«esprime una duplice appartenenza, alla collettività ed al suo ente esponenziale, dovendosi intendere la titolarità in senso stretto come appartenenza di servizio, nel senso che l'ente esponenziale può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la sua concreta possibilità di fruizione»*.

Alla luce di questo orientamento, può cautamente profilarsi l'idea che i dati in possesso della p.a. siano tendenzialmente suscettibili di assumere una vocazione al contempo "patrimonialistica" e "solidaristica". Adattando questo approccio alla situazione dei dati personali detenuti dall'amministrazione, si potrebbe dunque asserire che la (parziale) appartenenza dei dati all'autorità, allorché essa ne entra in possesso, è strumentale o alla loro fruizione da parte della comunità, oppure comunque al loro utilizzo nel perseguimento dell'interesse generale.

## 6. La prospettiva funzionale

Emerge allora in tutta la sua evidenza quanto si è accennato in apertura di queste note: alle considerazioni fin qui svolte deve necessariamente affiancarsi una prospettiva ulteriore, di carattere più spiccatamente funzionale e relative alle regole di condotta vincolanti l'autorità depositaria dei dati.

Va sottolineato che anche in prospettiva "mercantilistica" si riconosce l'esistenza di una sorta di rapporto fiduciario fra il titolare delle informazioni e chi le utilizza. Precisamente, il privato detentore dei dati altrui ha interesse a non danneggiare illegittimamente l'interlocutore e tende a rispettare i principi di correttezza perfino in assenza di norme stringenti in tal senso<sup>[48]</sup>. Ovviamente, l'adesione ai medesimi principi vincola a maggior ragione la p.a., che vi è comunque tenuta in forza dei parametri costituzionali di imparzialità e buon andamento e dei loro numerosi corollari, tra cui spiccano la ragionevolezza e la proporzionalità<sup>[49]</sup>.

D'altro canto, anche sul fronte dei principi a cui deve attenersi l'autorità in possesso di dati personali si possono evidenziare una serie di possibili criticità.

La prima deriva dall'applicazione ai trattamenti svolti dagli enti pubblici del parametro della stretta necessità (del trattamento stesso) rispetto al fine perseguito. Come osserva attenta dottrina<sup>[50]</sup>, oggi, a seguito dell'entrata in vigore

del G.D.P.R. del 2016, questo principio si sovrappone non senza incertezze al parametro della legalità rispetto all'attribuzione dei compiti istituzionali, in cui i singoli trattamenti vanno inquadrati. Ciò significa che, nel settore pubblicistico, sul piano operativo, la regola di minimizzazione del trattamento, intercettando i principi di legalità, competenza e tipicità dei poteri pubblici, non può non declinarsi nel paradigma della proporzionalità e della ragionevolezza dell'attività amministrativa.

La seconda criticità opera sul fronte della complicazione della relazione che si instaura fra l'autorità detentrica dei dati e gli altri soggetti coinvolti nella fattispecie. Pare di poter dire, infatti, che, nel momento in cui la p.a. entra nella disponibilità del dato, almeno allorché si tratti di un dato personale, si instaura un rapporto sicuramente bilaterale, precisamente fra soggetto pubblico e titolare del dato. Considerata l'inevitabile funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse generale, però, quasi certamente a queste due parti se ne aggiunge una terza (seppure chiamata in causa in maniera meno diretta): può trattarsi della collettività laddove i dati siano suscettibili di pubblicazione, oppure degli stakeholders potenzialmente destinatari – in ragione del loro interesse qualificato – della comunicazione del dato. A volte, poi, la parte pubblicistica del rapporto si frammenta ulteriormente a seguito dell'intervento nella fattispecie dei Garanti<sup>[51]</sup>. I meccanismi di appartenenza, dunque, si moltiplicano, correlandosi a distinte modalità e intensità di funzionalizzazione pubblicistica. Non a caso, in dottrina<sup>[52]</sup> si declina la distinzione tra il concetto di “micro-informazione”, *«tendenzialmente rivolta a soggetti determinati o determinabili»* e spesso relativa a dati personali, e quello di “macro-informazione”, che invece comprenderebbe *«le iniziative di informazione del pubblico sull'attività delle amministrazioni o su temi di interesse generale»*, relativa quindi per lo più a dati conservati in forma aggregata o comunque tecnicamente non personali.

Sullo sfondo, si staglia l'idea per cui le attività amministrative di natura latamente informativo-comunicativa costituiscano di per sé una “funzione”<sup>[53]</sup>, avendo quasi sempre una connotazione ontologica di doverosità<sup>[54]</sup>.

È possibile, però, effettuare una distinzione ulteriore fra le attività pubbliche di gestione dei dati, a cui corrisponde una suddivisione di carattere eminentemente teleologico.

Talora, infatti, la pubblicazione dei dati trova, per così dire, in se stessa la propria

finalità istituzionale che, dunque, è pienamente soddisfatta nel momento in cui le informazioni sono materialmente poste a disposizione della collettività, anche a prescindere da una precisa cornice procedimentale<sup>[55]</sup>. È questo il caso, per esempio, dell'informazione statistica, che la legge considera «*fornita al Paese*» e qualifica come «*patrimonio della collettività*»<sup>[56]</sup>, tanto che parte della dottrina<sup>[57]</sup> ha da tempo messo in luce i «*caratteri di servizio pubblico essenziale*» di questa attività, rivolta a soddisfare un bisogno di informazione e aggiornamento che la cittadinanza normalmente avverte anche al di fuori dei suoi rapporti formali con le istituzioni. Non è significativamente dissimile, poi, la diffusione al pubblico delle notizie da parte della protezione civile<sup>[58]</sup>.

Sono sostanzialmente difforni le fattispecie in cui è, invece, prevista una procedimentalizzazione dell'attività autoritativa, almeno come tappa eventuale. Ciò avviene in vista dell'esercizio dell'accesso civico (sia semplice, sia generalizzato, ovviamente con diversi livelli di intensità)<sup>[59]</sup> e dell'accesso documentale. In questi casi, non si può peraltro escludere (tranne, in linea di massima, nel caso di accesso civico semplice) l'esistenza di limiti al dovere ostensivo e la presenza di controinteressati.

Tuttavia, sul fronte teleologico, l'accesso civico e generalizzato (da un lato) e quello documentale (dall'altro lato) vanno tenuti nettamente distinti. Nella disciplina del d.lgs. n. 33/2013, infatti, lo scopo è pur sempre – almeno in parte – “pubblicistico” e consiste (quanto meno, nella percezione del legislatore) nel consentire lo svolgimento da parte della cittadinanza di un controllo diffuso sull'adesione ai parametri di buona amministrazione. Ai sensi della l. n. 241/1990, invece, l'intento dell'aspirante accedente è, come è noto, essenzialmente egoistico e autoprotettivo. Inoltre, l'esercizio dell'accesso documentale conduce sempre a esiti “microinformativi”, mentre l'accesso civico semplice determina interventi “macroinformativi”; l'esercizio dell'accesso civico generalizzato si pone in una collocazione intermedia, producendo di regola conseguenze comunicative con destinatari determinati, ma potendo saltuariamente configurare una diffusione di dati *erga omnes*<sup>[60]</sup>.

## **7. Considerazioni di sintesi. Beni, diritti, principi: la**

## **rivisitazione delle tassonomie come chiave di lettura di un fenomeno complesso**

È giunta l'ora di trarre qualche considerazione di sintesi, tentando di fornire una risposta ragionata al quesito che ha guidato la riflessione: i dati detenuti dall'amministrazione possono essere globalmente considerati come beni a destinazione pubblica?

L'argomentazione non può che prendere le mosse da un ulteriore interrogativo metodologico, poiché è necessario preliminarmente comprendere se sia possibile e opportuno in questa sede utilizzare le categorie giuridiche tradizionali, assumendo dunque come riferimento il concetto di "bene" distinto da quello di "cosa". Come si è cercato di evidenziare, è necessario relativizzare la rilevanza sistematica della distinzione fra cose e beni, che – pur comparendo tuttora nelle disposizioni di portata generale – da tempo non è percepita dal legislatore come un limite concettuale invalicabile, soprattutto nelle disposizioni settoriali. D'altra parte, ove adeguatamente aggiornate, le tassonomie tradizionali potrebbero mantenere una funzione ordinatrice e se ne potrebbe superare la crisi non accantonandole del tutto, bensì conducendole a una sorta di "autorigenrazione".

Nel caso del concetto di bene, l'elemento innovativo è rappresentato dall'introduzione di un accentuato dinamismo. Se, da un lato, non si abbandona del tutto il paradigma latamente dominicale, nel contempo ci si emancipa in parte dalla monolitica applicazione della disciplina sulla proprietà tradizionale. Emerge, invece, la propensione a sperimentare uno statuto giuridico complesso e stratificato, incentrato sul concetto, più flessibile, di appartenenza.

Pertanto, si rivela particolarmente preziosa la nozione, moderna e parzialmente innovativa, di "demanialità" in senso ampio, che, a valle di una metamorfosi gradualmente progressiva, è stata in epoca relativamente recente elaborata dalla giurisprudenza ed accolta da parte della dottrina, seppure in contesti del tutto diversi da quello che costituisce l'oggetto di queste note, contraddistinti dalla spiccata materialità del substrato dominicale di riferimento. La sollecitazione sistematica, che può rivelarsi quanto mai illuminante ai fini delle riflessioni in corso, risiede nell'affermazione della convivenza fra diverse facoltà, tutte connesse a una rinnovata concezione della titolarità del patrimonio pubblicistico, ma

operativamente frazionate – in parte – in capo all'amministrazione e – in parte – in capo alla collettività titolare dell'interesse al cui soddisfacimento l'utilizzo del bene è primariamente preordinato.

Tale approccio va affiancato, nel caso specifico dei dati in possesso della p.a., a una concezione funzionale, che si frastaglia ulteriormente, innestando un inevitabile e inestricabile intreccio con almeno altri due profili rilevanti: l'attenzione al legame con la titolarità e l'esercizio di diritti inviolabili individuali (in particolare, ovviamente, in capo al titolare delle informazioni, ove questo sia identificato o identificabile), da un lato; l'adesione ai principi di buona amministrazione, che devono immancabilmente regolare (anche) lo svolgimento delle attività di comunicazione o divulgazione pubbliche, dall'altro lato.

Da questa ricostruzione stratificata e polivalente può derivare la proposta di una moltiplicazione del regime giuridico dei dati in possesso dell'amministrazione, che, tenendo conto del valore (anche) economico che essi oggi indiscutibilmente assumono – soprattutto in vista della loro circolazione – adotti come paradigma di riferimento tendenziale (*mutatis mutandis*) lo statuto del patrimonio indisponibile degli enti pubblici.

In primo luogo, la parziale assimilazione ai beni pubblici rientranti nel patrimonio indisponibile potrebbe essere proposta per i dati coperti da segreto pubblicistico. Essi sono di fatto radicalmente inaccessibili alla collettività – dunque, in prospettiva dominicale, sono “a uso esclusivo dell'amministrazione” – quanto meno fino alla loro eventuale desecretazione. Si ravvisa, peraltro, una frattura fra l'“appartenenza” del bene (in capo all'amministrazione, che detiene il dato) e la titolarità dell'interesse (pubblico) a tutela del quale il medesimo bene si pone (che è invece radicato direttamente in capo alla collettività).

A questa prima categoria di dati potrebbero forse essere blandamente equiparati – in particolare, valorizzando il legame intrinseco con il perseguimento dell'interesse generale – i dati coperti da “riservatezza dell'amministrazione”. Anche in questo caso, infatti, l'accesso alle informazioni è di fatto precluso ai soggetti diversi dall'autorità che li detiene. La differenza fra i due gruppi consiste nel fatto che, in questa fattispecie, sia il bene immateriale (il dato) sia l'interesse alla cui protezione esso è sotteso pertengono direttamente all'amministrazione, ponendosi il legame con l'interesse della collettività soltanto in via “mediata”.

Un altro gruppo di dati in parte analoghi è quello delle informazioni relative a

soggetti privati e coperte, per così dire, da “riservatezza forte”, cioè da un diritto al riserbo del titolare suscettibile di prevalere sulle istanze ostensive di terzi e, di conseguenza, in grado di impedire tanto la pubblicazione quanto la comunicazione a interlocutori determinati. Qui, il tratto distintivo consiste in una appartenenza geneticamente frazionata a monte, ove l’amministrazione detentrica del dato e il soggetto a cui esso si riferisce risultano di fatto “contitolari in via esclusiva” del bene.

In una collocazione un po’ diversa, ma pur sempre blandamente riconducibile per analogia funzionale al paradigma del patrimonio indisponibile, si posizionano – pare di poter dire – i dati contenuti nelle banche dati pubbliche, che si possono configurare come open data. Si tratta, infatti, secondo la prospettiva ricostruttiva che sto tentando di percorrere, di beni pubblici immateriali, (soggettivamente) appartenenti all’ente pubblico ma immediatamente fruibili (in modo tendenzialmente non rivale)<sup>[61]</sup> dalla collettività.

È forse ragionevole ritenere che ad analoga soluzione possa pervenirsi con riferimento ai dati che non sono pubblici ex lege, ma lo sono perché la p.a. ha deciso di pubblicarli in seguito a una valutazione ampiamente discrezionale. Questa ipotesi è genericamente ma espressamente prevista nell’art. 7-bis, comma 3, d.lgs. n. 33/2013 e trova legittimazione giuridica anche nei principi di collaborazione e buona fede nei rapporti fra soggetti pubblici e privati, sanciti dal comma 2-bis dell’art. 1, l. n. 241/1990. L’assimilazione alle fattispecie indicate precedentemente sembra praticabile, poiché nella fattispecie i dati coinvolti normalmente non sono tecnicamente personali, in quanto non riguardano soggetti identificati o identificabili.

Se, invece, si ravvisano controinteressati, la situazione evidentemente si complica. Infatti, laddove la riservatezza dei soggetti a cui i dati si riferiscono non sia così forte da comportare la radicale esclusione tanto della pubblicazione quanto della comunicazione a terzi, il regime giuridico applicabile si frastaglia, poiché l’accesso (documentale o generalizzato a seguito di comunicazione *ad personam*) può essere esercitato, con l’indispensabile adesione ai vincoli connessi al divieto di ulteriore divulgazione e utilizzo. In questo caso, quindi, il paradigma dominicale si fraziona in maniera disforme, poiché permane (anche) l’appartenenza dei dati in capo al soggetto privato a cui essi si riferiscono.

L’applicazione sperimentale del regime dominicale tipico del patrimonio

pubblico indisponibile ai dati detenuti dall'amministrazione non produce dunque un paradigma sistematico e operativo unitario. Al contrario, la cifra identitaria della fattispecie sembra poter essere indicata nella complessità, a cui si accompagna l'esigenza di differenziare adeguatamente la casistica, tenendo attentamente conto delle sfumature che la contraddistinguono. Anzi, è opportuno sottolineare che il quadro complessivo, a ben vedere, si potrebbe ulteriormente complicare proprio nelle vicende in cui permane la (con)titolarità dei dati in capo al soggetto a cui si riferiscono, ove il paradigma giuridico più appropriato potrebbe essere – piuttosto che quello del patrimonio indisponibile degli enti pubblici – quello dei beni privati di interesse pubblico<sup>[62]</sup>.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, deve peraltro ribadirsi, in queste note conclusive, che la dimensione blandamente dominicale – ammesso che la si ritenga percorribile (cosa ovviamente non scontata) – non va praticata isolatamente. Come già si è ripetutamente avvertito, infatti, essa va necessariamente integrata con altre due chiavi di lettura, altrettanto importanti<sup>[63]</sup>. La prima è quella della necessaria tutela dei diritti individuali (riservatezza e autodeterminazione, in primis). Si tratta, ovviamente, di un aspetto di assoluto rilievo, ma non esaustivo, se non altro poiché non tutti i dati detenuti dall'amministrazione sono dati personali in senso tecnico. Infatti, molti sono sottoposti a trattamento in forma aggregata; altri, poi, sono relativi a soggetti diversi da persone fisiche e dunque non trovano copertura normativa nel d.lgs. n. 196/2003.

D'altro canto, l'applicazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (e dei loro corollari) è invece richiesta per l'attività amministrativa ampiamente intesa. Emerge, allora, la seconda dimensione ulteriore, che è quella che si concentra sui parametri della proporzionalità, della ragionevolezza e della parità di trattamento, che devono costantemente guidare l'operato dei soggetti pubblici, allorché maneggiano materiale informativo.

L'analisi svolta ha quindi consentito di evidenziare un'indiscutibile complessità, che talora pare addirittura sfociare in complicazione a causa delle molteplici sfaccettature delle varie fattispecie, di cui è necessario tenere conto per offrire una ricostruzione possibilmente precisa ed esaustiva del paradigma giuridico dei dati in possesso dell'amministrazione come beni a destinazione pubblica. Proprio questo elemento può indurre l'interprete a interrogarsi sulla sostenibilità di tale

operazione ricostruttiva. Credo di poter dire, al riguardo, che le insidie insite in questo frazionamento sistematico (peraltro, non privo – come si è visto – di ripercussioni applicative) non devono essere dramatizzate, ma razionalmente gestite alla luce del principio di legalità: i problemi operativi dovranno quindi essere risolti in ossequio alle regole specifiche vigenti – ove esse esistano – e, soprattutto, dei principi generali di buona amministrazione.

In proposito, sul fronte metodologico, una interessante suggestione proviene dalla tradizione di *common law*<sup>[64]</sup>. Nel nostro ordinamento, infatti, quasi sempre si dà per scontato che il paradigma del trattamento dei dati personali debba essere monolitico e unitario; tuttavia, palesamente definire regole precise universalmente valide è quanto mai arduo e per questo lo statuto normativo complessivo rischia di risultare drammaticamente insoddisfacente. Nell'approccio anglosassone, invece, l'assunto per cui i dati possono essere assimilati ai beni e trattati di conseguenza in vista della circolazione sorge quasi naturalmente dall'atteggiamento pragmatico che contraddistingue le riflessioni dottrinali. Se ne deduce la pacifica ammissibilità della coesistenza di regole diverse nei molteplici settori del loro utilizzo, a seconda dell'esito dell'intreccio e del bilanciamento fra i vari interessi giuridici in gioco. Non si avverte, pertanto, l'urgenza di predisporre uno statuto unitario del trattamento dei dati (o almeno di quelli personali). Inoltre, la configurazione come beni dei dati in possesso della p.a. (che viene sostanzialmente data pressoché per scontata) può condurre alla previsione di norme che non necessariamente corrispondono perfettamente a quanto può praticarsi nell'ambito dei rapporti fra privati: a seconda della natura e dell'intensità dell'interesse pubblico coinvolto, l'equilibrio fra i diversi elementi della fattispecie può mutare. L'esperienza di *common law* può insegnarci, dunque, a rifuggire da aneliti universalistici anacronistici, per adottare un approccio più relativistico e versatile, in cui le tassonomie tradizionali perdono finalmente la zavorra della rigidità per mantenere intatta la loro funzione di delimitazione concettuale e indirizzo sistematico-operativo.

Infine, come più volte accennato, è indispensabile chiedersi se ricondurre i dati detenuti dall'amministrazione al concetto di "bene", per quanto con la dovuta attenzione, possa risultare, ancorché rischioso, complessivamente utile e conveniente nell'ordinamento italiano vigente. A questo quesito sembra poter essere fornita risposta cautamente affermativa, almeno per un duplice ordine di

ragioni.

In primo luogo, la patrimonializzazione del valore delle informazioni (in particolare, ma non solo, di quelle personali), soprattutto in vista della loro gestione e circolazione, è ormai un dato di fatto incontrovertibile, in larga parte per il momento privo di coordinate normative precise<sup>[65]</sup>. Il diritto pubblico non può e non deve su questo fronte rinunciare ad esercitare il ruolo normativo che gli è proprio, perché abbandonare il campo all'applicazione analogica di principi e regole tipici del diritto civile e commerciale (propri dell'ambito dei rapporti interprivatistici) rischierebbe fatalmente di sminuire o pericolosamente ridimensionare la rilevanza fondamentale del perseguimento dell'interesse della collettività, chiave di volta di qualsiasi attività compiuta dalla p.a.

In secondo luogo, l'assunzione in questo campo di una prospettiva (anche) pseudo-dominicale potrebbe agevolare, *de jure condendo*, la predisposizione – inizialmente, soprattutto mediante la sperimentazione di *best practices* inclusive – di meccanismi di compartecipazione (del singolo, ovvero del gruppo interessato o talora addirittura dell'intera collettività) all'assunzione delle decisioni strategiche sulla gestione dei dati, secondo itinerari di “demanialità frazionata” inaugurati in altri settori.

1. Questo contributo approfondisce e rielabora la relazione svolta al Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo “I beni pubblici: tradizione e innovazione” (Genova, 4-5 ottobre 2024). In questa sede introduttiva, è bene precisare che questo contributo si concentra sulla possibile configurazione come beni a destinazione pubblica dei dati detenuti dalle autorità amministrative, per così dire, “in senso stretto”. Non mi occuperò, invece, dalla qualificazione giuridica dei dati in possesso di soggetti formalmente dotati di natura privatistica, allorché svolgano attività preordinate al perseguimento dell'interesse pubblico. Nonostante alcune disposizioni (*in primis*, l'art. 23, l. n. 241/1990) autorizzino in qualche misura il parallelo fra le due fattispecie, altre norme (soprattutto quelle sul trattamento dei dati personali, ex d.lgs. n. 196/2003), al contrario, suggeriscono all'interprete di mantenere i due piani nettamente distinti.
2. In proposito, sono interessanti le considerazioni introduttive di P. Stanzione, in *Idem* (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, Giappichelli, Torino, 2022, soprattutto p. 6 ss.; nel medesimo volume, si occupa specificamente del tema anche G. Sciancalepore, *I dati come oggetto del contratto tra la Direttiva sui contenuti digitali e il GDPR*, *ivi*, p. 115 ss. Inoltre, v., per esempio: A. De Franceschi, M. Lehmann, *data as Tradeable Commodity and New Measures for their Protection*, in *Italian Law Journ.*, 1, 2015, p. 51 ss., ed E. Cremona, *Quando I dati diventano beni comuni: modelli di*

- data sharing e prospettive di riuso*, in *Riv. it. inform. dir.*, 2, 2023, p. 111 ss.
3. Evidentemente, il riferimento immediato va alla normativa generale contenuta negli artt. 22 ss., l. n. 241/1990 e al d.lgs. n. 33/2013.
  4. Come è ampiamente noto, si tratta del Regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, alla cui entrata in vigore ha fatto seguito la revisione del d.lgs. n. 196/2003 (Codice in materia di protezione dei dati personali).
  5. Si pensi, per esempio, alla disciplina sul trattamento dei dati contenuti nelle offerte presentate da chi partecipa alle gare per l'aggiudicazione dei contratti pubblici (per cui il riferimento normativo primario è il Codice di settore, d.lgs. n. 26/2023); inoltre, si pensi alla controversa questione della gestione dei dati relativi al patrimonio culturale, ivi comprese le immagini dei beni (per cui il riferimento normativo primario è costituito dal Codice di settore, d.lgs. n. 42/2004).
  6. Lo ricostruisce sinteticamente ma esaurientemente, nella dottrina recente, G. Di Filippo, *I dati come beni giuridici. Dati personali e dati non personali: regime di appartenenza e di circolazione*, in P. Stanzione (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, cit., p. 15 ss., in particolare p. 41 ss.; v. anche i riferimenti bibliografici ivi indicati.
  7. Se pur prevalentemente in prospettiva negoziale e giusprivatistica, si occupano delle dinamiche consensualistiche nella gestione dei dati personali, per esempio, M.G. Stanzione, *Consenso e trattamento di dati personali nella dimensione europea*, e V. D'Antonio, *Il consenso al trattamento di dati personali tra autodeterminazione informativa e dinamiche remuneratoria*, entrambi in P. Stanzione (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, cit., rispettivamente p. 77 ss. e p. 151 ss.; v. i riferimenti bibliografici ivi indicati. Inoltre, v. C. Angiolini, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, Giappichelli, Torino, 2020, in particolare p. 121 ss.
  8. Nella copiosa giurisprudenza amministrativa in tal senso, v. per esempio, recentemente, T.A.R. Marche, Ancona, II, 23 agosto 2023, n. 529, nonché T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 13 luglio 2023, n. 125, e *Idem*, 1 febbraio 2022, n. 17.
  9. Questa osservazione trova conferma in un caso specifico, che è quello della gestione di enormi quantità di dati (big data), tipica dell'era del "capitalismo informazionale", in cui l'attività economicamente rilevante spesso si basa, quanto meno in parte, sullo scambio di dati e informazioni. Con riferimento ai *big data*, il paradigma dell'autodeterminazione (di stampo più o meno latamente dominicale) funziona solo in piccola parte. Infatti, nel momento in cui un soggetto – poniamo, anche volontariamente – fornisce alla p.a. un dato che lo riguarda, non sempre, pur a fronte di una adeguata informativa, sarà in grado di capire con quali altri dati esso sarà messo in relazione; il risultato concreto potrebbe consistere nella formazione di un'informazione assai complessa, potenzialmente utilizzabile anche a fini discriminatori (per esempio, su basi economico-sociali o strettamente reddituali, a seguito di profilazione). I rischi sono particolarmente evidenti con riferimento ai trattamenti svolti dalle autorità amministrative, data la tendenziale

- osmosi senza formalità rigorose fra banche dati pubblicistiche. Per alcune interessanti considerazioni nella prospettiva indicata, v. per tutti P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in *Dir. econ.*, 2, 2022, in particolare p. 23 ss., e A.G. Parisi, *Illiceità del trattamento di dati personali e rimedi (inibitori, risarcitori, soddisfatti e ablativi)*, in P. Stanzione (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, cit., p. 209 ss.; cfr. i riferimenti ivi indicati.
10. Non va sottaciuto, infatti, che se, da un lato, l'applicazione alla circolazione dei dati delle regole economiche non va demonizzata aprioristicamente, perfino nella prospettiva del G.D.P.R. (di fatto, tendenzialmente “patrimonialistica”), si afferma che la regola della libera circolazione non deve mai risultare in contrasto con la tutela dei diritti della persona. Per alcune riflessioni dedicate proprio a questa dimensione, v., per esempio, in proposito, G. Cerrina Feroni, *I dati personali come oggetto di un diritto fondamentale*, in P. Stanzione (a cura di), *I poteri privati delle piattaforme e le nuove frontiere della privacy*, cit., p. 59 ss.; v. i riferimenti bibliografici ivi indicati. A suo tempo, assumeva una prospettiva di analisi in parte simile F. Cafaggi, *Qualche appunto su circolazione, appartenenza e riappropriazione nella disciplina dei dati personali*, in *Danno resp.*, 1998, p. 613 ss. Accoglie l'idea della necessaria multidimensionalità del trattamento dei dati personali, anche nella prospettiva della loro patrimonializzazione, anche C. Angiolini, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, cit., in più punti.
  11. Anche la giurisprudenza amministrativa ha talora riconosciuto la necessità di inquadrare l'attività di trattamento dei dati personali da parte dell'amministrazione in prospettiva polivalente. Precisamente, secondo T.A.R. Lazio (sezione I), sentenza del 10 gennaio 2020, n. 260, «*a fronte della tutela del dato personale quale espressione di un diritto della personalità dell'individuo, e come tale soggetto a specifiche e non rinunciabili forme di protezione, quali il diritto di revoca del consenso, di accesso, rettifica, oblio, sussiste pure un diverso campo di protezione del dato stesso, inteso quale possibile oggetto di una compravendita, posta in essere sia tra gli operatori del mercato che tra questi e i soggetti interessati*». Analogamente si pone T.A.R. Lazio (sezione I), sentenza del 10 gennaio 2020, n. 261, ove si aggiunge che «*il fenomeno della “patrimonializzazione” del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali, impone agli operatori di rispettare, nelle relative transazioni commerciali, quegli obblighi di chiarezza, completezza e non ingannevolezza delle informazioni previsti dalla legislazione a protezione del consumatore [..; inoltre,] eventuali contestazioni sulla non pertinenza o eccedenza del trattamento dei dati dell'utente rispetto alla finalità del trattamento stesso sarebbero di competenza dell'Autorità garante per la “privacy”*». In senso sostanzialmente analogo, v., poi, Cons. St. (sezione V), sentenza del 29 marzo 2021, n. 2631.
  12. Testualmente, stabilisce l'art. 810 c.c. che «*sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti*». In proposito, la dottrina è sterminata. Per limitarsi ai riferimenti risalenti, che testimoniano la lunga storia delle riflessioni giuridiche sul tema, v., per esempio: F. Maroi, (voce) *Cosa*, in *Nuov. Dig. It.*, Vol. IV, UTET, Torino 1938, p. 356 ss.; M. D'Amelio, *Dei*

- beni*, in *Comm. D'Amelio-Finzi, Libro della proprietà*, Firenze 1942; A. Pino, *Contributo alla teoria giuridica dei beni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1, 1948, p. 828 ss.; B. Biondi, *I beni*, in F. Vassalli (dir.), *Trattato di diritto civile*, Vol. IV, UTET, Torino 1956, p. 21 ss.; R. Franceschelli, *L'oggetto del rapporto giuridico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1957, p. 1 ss.; S. Rodotà, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 1252 ss.; S. Pugliatti, *Beni e cose in senso giuridico*, Giuffrè, Milano 1962; S. Pugliatti, (voce) *Cosa* (Teoria generale), in *Enc. Dir.*, Vol. XI, Giuffrè, Milano 1962; G. Pescatore, *Dei beni*, in AA.VV., *Comm. cod. civ.*, Vol. III, UTET, Torino 1968; F. De Martino, *Beni in generale*, in AA.VV., *Comm. Scialoja*, Branca, sub art. 810, Bologna-Roma 1976; U. Natoli, *La proprietà*, Giuffrè, Milano 1976; F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali di diritto civile*, Napoli 1976; D. Messinetti, (voce) *Oggetto dei diritti*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXIX, Giuffrè, Milano 1979, p. 812 ss.; M. Costantino, *I beni in generale. Cose e ordinamento giuridico*, in G.U. Rescigno (dir.), *Trattato di diritto privato*, UTET, Torino 1982, 15 ss.; O.T. SCOZZAFAVA, *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Giuffrè, Milano 1982; M. Barcellona, *Attribuzione normativa e mercato nella teoria dei beni giuridici*, in *Quadrimestre*, 1987, p. 607 ss.; C. Maiorca, (voce) *Beni*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, Vol. V; V. Zeno Zencovich, (voce) *Cosa*, in *Digesto civ.*, Vol. IV, UTET, Torino 1989; A. Gambaro, *La proprietà privata*, in *Tratt. Cicu*, Messineo, Giuffrè, Milano 1990; G. Visentini, *I nuovi beni come oggetto di garanzia*, in G. De Nova, B. Inzitari, G. Tremonti, G. Visentini (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Giuffrè, Milano 1991, p. 82 ss.; A. Iannarelli, *La disciplina dei beni tra proprietà e impresa nel codice del 1942*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1993, p. 17 ss. Più recentemente v., per esempio: A. Iannarelli, *Beni, interessi e valori. Profili generali*, in N. Lipari (a cura di), *Diritto privato europeo*, Vol. I, Padova 2001; M. Costantino, *I beni in generale*, in P. Rescigno (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Vol. I, UTET, Torino, 2005, p. 3 ss.; M. Palazzo, *Bene giuridico*, in *Il diritto - Encicl. Giur.*, 2007, p. 469 ss.; O.T. Scozzafava, *I beni*, Napoli 2007; A. Gambaro, *La proprietà*, in *Tratt. Gambaro, Morello*, Giuffrè, Milano 2008; L.G. Papaleo, *Bene giuridico, un tentativo di definizione onnicomprensiva*, in [http://www.dirittoegiustizia.it/news/8/0000048407/Bene\\_giuridico\\_un\\_tentativo\\_di\\_definizione\\_onnicomprensiva.html](http://www.dirittoegiustizia.it/news/8/0000048407/Bene_giuridico_un_tentativo_di_definizione_onnicomprensiva.html) (consultato da ultimo il 20 marzo 2020), 2010.
13. A questo proposito, v. soprattutto A. Gambaro, *I beni*, in *Tratt. di dir. civ. e comm. Cicu e Messineo*, Giuffrè, Milano 2012, p. 2 ss. L'autore sottolinea che la disciplina dei beni contenuta nel codice civile del 1942 «*corrisponde ad un grandioso tentativo di erigere una categoria generale che possa costituire il fondamento di tutto il diritto patrimoniale*». Inoltre, v., per esempio, M. Costantino, *I beni in generale*, cit., p. 7 ss.
  14. A proposito del ruolo delle tassonomie (e sulla loro possibile crisi) nel diritto, v., per esempio: M. Martino, *Coerenza linguistica e codificazione: il ruolo selettivo e correttivo delle tassonomie*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, 1, p. 79 ss.; M. Carducci, «*Ragione politica*» della comparazione e «*costituzionalizzazione*» delle tassonomie («*Political reason*» of the comparison and «*constitutionalization*» of taxonomies), in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2017, p. 1097 ss.; G. Pascuzzi, *Conoscere comparando: tra tassonomie ed errori cognitivi (Know by*

- comparing: taxonomies and cognitive errors), in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2017, p. 1179 ss.; G. Resta, *Le tassonomie e la precomprensione del comparatista (Taxonomy of legal systems and the comparativist's precomprehension)*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2017, p. 1197 ss. Inoltre, v., per esempio, A. Di Nunzio, D. Grbac, M. Corveddu, C. Rolla, *Terminologia e tassonomia: un'esperienza in Biblioteca (Terminology and taxonomy: a librarian experience)*, in *Informatica dir.*, 1, 2014, p. 193 ss.; R. Guastini, *Per una tassonomia delle controversie tra giuristi*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 883 ss. Infine, si occupa in qualche misura della crisi delle tassonomie giuridiche anche D. Messinetti, *Per un'ecologia della modernità: il destino dei concetti giuridici. L'apertura di R. Nicolò a situazioni complesse*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2010, p. 23 ss.
15. L'esempio forse più noto e studiato ha a che fare con la crescente consapevolezza della necessità di tutelare adeguatamente l'ecosistema. Per alcune interessanti considerazioni critiche sul perdurante rilievo delle nozioni giuridiche tradizionali di "cosa" e "bene", applicate nel peculiare settore della tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, v., dunque, L. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2009, p. 1 ss. Più in generale, per una panoramica in chiave evolutiva dell'utilizzo in dottrina della nozione di "bene ambientale", v., per esempio: M. Arena, *L'ambiente-territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua proiezione costituzionale*, in *Il foro napoletano*, 4, 3, 1981, p. 241 ss.; B. Cavallo, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1990, p. 397 ss.; A. Berra, *Brevi riflessioni sul bene giuridico ambiente, nota a TAR Lombardia, Milano, I, 17 gennaio 1990, n. 15*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 1990, p. 263 ss.; P. Maddalena, *Ambiente. Un bene da costituzionalizzare*, in *Democr. Dir.*, 1, 1995, p. 339 ss.; M. Tambuso, *L'ambiente: un bene per tutti da salvaguardare*, in *Comuni d'Italia*, 10, 2006, p. 67 ss.; C. Micciché, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali (The environment as a collective asset and environmental damage management)*, in *Diritto dell'economia*, 1, 2018, p. 41 ss.
  16. In proposito v., per esempio, R. Ferorelli, *Le reti dei beni nel sistema dei diritti. Teoria e prassi delle nuove risorse immateriali*, Cacucci, Bari, 2006, nonché, in prospettiva metodologicamente analoga, R. Federici, *A proposito di "cose" che non sono beni: sottosuolo e rifiuti*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2000, p. 311 ss., e D.E. Petronella, *Il concetto di ristrutturazione edilizia: cosa o bene in senso giuridico? Nota a Cass. sez. II civ. 9 aprile 2001, n. 7909*, in *Giur. it.*, 6, 2002, p. 1170 ss.
  17. Per un tentativo di applicazione della tassonomia tradizionale in un settore di recente rilievo giuridico, v., per esempio: L. Cuomo, *Beni immateriali e Internet*, in *Cyberspazio dir.*, 3-4, 2001, p. 271 ss.; M.V. Serranò, *"Beni" e "cose" nella fattispecie dell'e-commerce*, in *Boll. trib. inform.*, 7, 2007, p. 606 ss.; S. Montaldo *"Internet" e "Commons": le risorse della rete nella prospettiva dei beni comuni (Internet and Commons: the resources of the network from the perspective of the commons)*, in *Dir. informazione e informatica*, 2, 2013, p. 287 ss.; C.M. Cascione, *Garanzie e "nuovi beni". Sulla collateralization di nomi di dominio*,

- pagine web, banche dati*, in *Riv. dir. priv.*, 3, 2010, p. 69 ss.
18. In proposito v., per esempio, A.C. Nazzaro, *Nuovi beni tra funzione e dogma*, in *Contratto e impr.*, 4-5, 2013, p. 1014 ss., nonché R. Di Raimo, *La "proprietà" pubblica degli enti privati senza scopo di lucro: intestazione e gestione dei beni culturali*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, p. 1101 ss. e soprattutto p. 1109 s.
  19. Per un esempio interessate e del tutto particolare – quello della progressiva configurazione delle risorse ematiche come veri e propri beni in ambito sanitario – v., per esempio, A. Scotto, V. Vaccaro, *La passione gelata dalla scienza, in assenza del diritto: la corsa all'oro verso i nuovi beni*, in *Cons. Stato*, 2005, 3, 2, p. 655 ss.
  20. Va comunque segnalato che in dottrina permane una certa incertezza nell'utilizzo tecnico dei termini "cosa" e "bene". Per esempio, è interessante che, già secondo Pugliatti, il concetto di "bene" attenga all'oggetto della fenomenologia giuridica: v. G. Pugliatti, (voce) *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, p. 164 ss. Negli stessi anni, però, Ascarelli rileva l'emersione di nuove forme di ricchezza non agevolmente riconducibili alle categorie tradizionali: v. T. Ascarelli, *Ordinamento giuridico e processo economico*, in *Problemi giuridici*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1959, p. 37 ss. In proposito, risulta particolarmente evocativa l'immagine richiamata da G. Di Filippo, *I dati come beni giuridici. Dati personali e dati non personali: regime di appartenenza e di circolazione*, cit., p. 15 ss. e in particolare p. 20, ove si afferma che fra "cosa" e "bene" sembra esserci un legame inestricabile, per cui a prima vista le due nozioni possono sembrare elementi di un'endiadi, mentre in realtà ciascun concetto mantiene la sua individualità (come i due amanti nel celeberrimo quadro di Klimt).
  21. Per una interessante ricostruzione in prospettiva storica, v. G. Turelli, *"Res incorporales" e beni immateriali: categorie affini, ma non congruenti ("Res incorporales" and intangible assets: similar but non congruent categories)*, in *Teoria e storia dir. priv.*, 2012, 5, p. 11 ss.
  22. Per esempio, nell'articolato del Codice civile, v. l'art. 841 sulla configurazione delle energie naturali come beni intangibili e l'art. 2740 per l'analoga classificazione dei crediti.
  23. I settori in cui la dottrina giuridica ha manifestato su questo fronte maggiore interesse sono, in primo luogo, quello dello sfruttamento privatistico di titoli finanziari, marchi, brevetti e altre utilità di rilievo imprenditoriale e, in secondo luogo, quello dei beni culturali. Per quanto concerne il primo profilo, v., per esempio: M. Lobbuono, *I "nuovi beni" del mercato finanziario*, in *Riv. dir. priv.*, 1, 2002, p. 49 ss.; F. Manco, *Economia dell'immateriale e produzione di "nuovi beni"*, in *Econ. dir. terziario*, 2, 1, 2003, p. 377 ss.; M. Nussi, *Per un ripensamento sistematico dell'ammortamento di avviamento, marchi e beni immateriali*, in *Corriere trib.*, 13, 2009, p. 1033 ss.; O. Cagnasso, *I beni immateriali e la loro valutazione (Intangible Assets: Concept and Valuation)*, in *Il nuovo dir. delle società*, 6, 2013, p. 9 ss.; S. Giorgi, *I beni immateriali nel reddito di impresa, tra "forma" e "sostanza" [The intangible assets in business income, between "form" and "substance"]*, in *Riv. dir. finanz. scienza finanze*, 1, 1, 2015, p. 116 ss.; C. Cincotti, *Rappresentazione contabile dei beni immateriali e doveri degli amministratori, nota a C. Cass., I sez. civ. 7 maggio 2015, n. 9193*, in *Giurisp. comm.*, 4, 2, 2016, p. 783 ss.; L. Russo, *Avviamento, beni*

- immateriale e “nuovi beni” dell’azienda agricola*, in *Riv. dir. agrario*, 4, 1, 2016, p. 444 ss. Con riferimento ai beni culturali immateriali, invece, nella dottrina recente v., per esempio: C. Galli, *I toponimi, tra tutele, vulgarizzazione e diritti consolidati* (*Toponyms between protection, vulgarization and vested rights*), in *Aedon*, 1, 2014, p. 9 ss.; G. Severini, *Immaterialità dei beni culturali? (Immateriality of cultural heritage?)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 4 ss., e Id., *L’immateriale economico nei beni culturali (The economic dimension of intangible cultural heritage)*, in *Aedon*, 3, 2015, p. 13 ss.; G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali (The immaterial value of cultural heritage)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 8 ss., e Id., *Dei beni culturali immateriali*, in *GiustAmm.it*, 1, 2014, p. 19 ss.; C. Lamberti, *Ma esistono i beni culturali immateriali? (in margine al Convegno di Assisi sui beni culturali immateriali) (Does exist the intangible cultural heritage? (on the sidelines of the Assisi Convention on intangible cultural heritage))*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 6 ss.; A. Gualdani, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali? (The intangible cultural heritage: still without wings?)*, in *Aedon*, 2014, p. 7 ss., ed Ead., *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici (First steps towards a legal regulation of the field of immaterial property. The case of the bill on historical manifestations, commemorations and games)*, in *Aedon*, 3, 2017, p. 7 ss.; S. Fantini, *Beni culturali e valorizzazione della componente immateriale (Cultural heritage and valorization of the intangible component)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 5 ss.; M. Dugato, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali (Legal instruments for the valorization of intangible cultural heritage)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 4 ss.; C. Casini, *“Noli me tangere”: i beni culturali tra materialità e immaterialità (“Noli me tangere”: cultural property between tangibility and intangibility)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 3 ss.; A. Bartolini, *L’immaterialità dei beni culturali (Immateriality of cultural heritage)*, in *Aedon*, 1, 2014, p. 6 ss.; G. Manfredi, *La tutela proprietaria dell’immateriale economico nei beni culturali*, in *Dir. economia*, 1, 2017, p. 29 ss.
24. Per una ricostruzione delle vicende di “patrimonializzazione” del patrimonio informativo individuale, v. per tutti V. Ricciuto, *L’equivoco della privacy. Persona vs. dato personale*, Napoli, ESI, 2022, in particolare p. 105 ss.
  25. Questa tendenziale patrimonializzazione dei dati pare accolta anche nella giurisprudenza della Cassazione penale. In particolare, è interessante Cass. pen. (sezione II), sentenza del 7 novembre 2019, n. 11959 sull’appropriazione indebita, in cui si chiarisce come il dato informatico possieda un indiscusso valore patrimoniale, in ragione delle facoltà di utilizzazione e del contenuto specifico del singolo dato, poiché i file sono riconducibili al concetto di “cosa mobile”, quale entità fisica suscettibile di essere materialmente appresa, ossia idonea a soddisfare un bisogno umano [purché si tratti di] una parte del mondo esterno, avente una dimensione fisica, che possa essere trasportata da un luogo all’altro e sottratta al legittimo possessore. Dunque, il dato può essere oggetto di diritti penalmente tutelati e possiede tutti i requisiti della mobilità della cosa. Per esempio, nell’articolato del Codice civile, v. l’art. 841 sulla configurazione delle energie naturali come beni intangibili e l’art. 2740 per l’analoga classificazione dei crediti.

26. V. nuovamente il Regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e, in ambito nazionale, il d.lgs. n. 196/2003.
27. V., per esempio, G. Sciancalepore, *I dati come oggetto del contratto tra la Direttiva sui contenuti digitali e il GDPR*, cit., p. 115 ss.
28. V. le ampie considerazioni di G. Di Filippo, *I dati come beni giuridici. Dati personali e dati non personali: regime di appartenenza e di circolazione*, cit., p. 41 ss.; v. anche i riferimenti bibliografici ivi indicati.
29. V. con particolare chiarezza M. D'Agostino Panebianco, *Il "dato": bene immateriale con un proprio valore intrinseco*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2023, in particolare p. 2; cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.
30. V. la definizione di "dato personale", contenuta oggi nell'art. 4, comma 1, del Regolamento 2016/679/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a cui la normativa italiana espressamente si adegua.
31. V. nuovamente M. D'Agostino Panebianco, *Il "dato": bene immateriale con un proprio valore intrinseco*, in *AmbienteDiritto*, 2, 2023, in particolare p. 2 ss., nonché C. Angiolini, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, cit., p. 98 ss.
32. Esattamente in questi termini si esprime, per esempio, G. Di Filippo, *I dati come beni giuridici. Dati personali e dati non personali: regime di appartenenza e di circolazione*, cit., p. 15 ss.; v. anche i riferimenti bibliografici ivi indicati. Sulle "nuove" categorie di beni in senso giuridico, v. per esempio: R. Ferorelli, *Le reti dei beni nel sistema dei diritti*, cit.; P. D'Addino Serravalle, *I nuovi beni e il processo di oggettivazione giuridica*, ESI, Napoli 1999; G. De Nova, *I nuovi beni come categorie giuridiche*, in G. De Nova, B. Inzitari, G. Tremonti, G. Visentini (a cura di), *Dalle res alle new properties*, cit., p. 13 ss.; R. Mazzola, *Franco Voltaggio Lucchesi: una fenomenologia del bene immateriale*, in *Riv. intern. filosofia dir.*, 1, 2016, p. 63 ss.
33. V. Commissione europea (a cura di), *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa. Libro verde sull'informazione del settore pubblico nella società dell'informazione*, COM(1998)585, 20 gennaio 1999, in particolare parr. 26 ss. e parr. 73 ss.
34. V. Commissione europea (a cura di), *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*, cit., p. 1.
35. V. Commissione europea (a cura di), *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*, cit., p. 5.
36. V. Commissione europea (a cura di), *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*, cit., p. 11.
37. V. Commissione europea (a cura di), *L'informazione del settore pubblico: una risorsa fondamentale per l'Europa*, cit., p. 11.
38. V. art. 5, d.lgs. n. 33/2013.
39. Come è noto, la lettura coordinate degli art. 3, comma 1, e 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, secondo una certa interpretazione, consentirebbe la pubblicazione di dati ulteriori rispetto a quelli di per sé oggetto di accesso civico semplice. Secondo una diversa – e forse più

appropriata – interpretazione, al contrario, l’esito applicativo del combinato disposto delle norme indicate non potrebbe condurre alla pubblicazione del dato, bensì alla sua comunicazione a istanti determinati. In proposito, riassuntivamente delle diverse posizioni, sia consentito richiamare per ragioni di sintesi, A. Simonati, *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi “generalisti”: le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in *Dir. amm.*, 1, 2023, p. 3 ss.; cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

40. V. *supra* nt. 30.
41. In proposito v., per esempio, D. Cutolo, *Il GDPR non si applica alle persone giuridiche (quasi mai): ecco le conseguenze*, in *Il GDPR non si applica alle persone giuridiche (quasi mai): ecco le conseguenze - Agenda Digitale*, 25 luglio 2018. In giurisprudenza, sottolinea proprio come le recenti riforme normative sul trattamento dei dati personali abbiano eliminato il riferimento alle persone giuridiche Cass. civ. (sezione V), ordinanza del 7 agosto 2020, n. 16807, nonché Ead. (sezione VI), ordinanza del 9 febbraio 2022, n. 4167.
42. La tendenziale equiparazione, ai fini dell’esercizio dell’accesso documentale, fra l’esigenza di tutelare la riservatezza delle persone fisiche e quella dei soggetti di diversa natura deriva con immediatezza dalla formulazione dell’art. 24, comma 2, lett. d), l. n. 241/1990. Nella giurisprudenza amministrativa recente v., al riguardo, per esempio, T.A.R. Puglia (sezione I), sentenza del 15 marzo 2022, n. 378, nonché Cons. St. (sezione V), sentenza del 10 febbraio 2021, n. 1237.
43. Per ragioni di sintesi, sia consentito richiamare, in proposito, A. Simonati, *L’ambito di applicazione del diritto di accesso*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 1287 ss.; cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.
44. Per esempio, v. art. 35, d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), ove è previsto che l’accesso debba sempre essere escluso sui pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all’applicazione del Codice per la soluzione di liti, potenziali o in atto. In proposito v. per esempio, nella giurisprudenza amministrativa recente, T.A.R. Basilicata (sezione I), sentenza del 9 gennaio 2025, n. 19; T.A.R. Lombardia (sezione IV), sentenza del 14 ottobre 2024, n. 2668; T.A.R. Campania (sezione I), sentenza del 4 ottobre 2024, n. 5215, e T.A.R. Lazio (sezione IV), sentenza del 1° luglio 2024, n. 13225. In dottrina, v. per tutti R. Fusco, *La nuova disciplina dell’accesso agli atti di gara nell’ambito della digitalizzazione dei contratti pubblici*, in *CERIDAP*, 4, 2024, p. 108 ss., e cfr. i riferimenti ulteriori ivi indicati.
45. In proposito, è interessante (benché forse eccessivamente “frettolosa”) l’opinione incidentalmente espressa da Cass. civ. (sezione III) sentenza del 29 ottobre 2019, n. 27613, ove si afferma che i dati in sé sono contenitori vuoti all’interno dei quali si pone un contenuto specifico che, se è personale, rientra nel patrimonio informativo dell’interessato.
46. V., infatti, C. Angiolini, *Lo statuto dei dati personali. Uno studio a partire dalla nozione di bene*, cit., in più punti. L’A. ricorda che la dottrina spesso ricorre a una nozione frammentata di proprietà, ove le varie facoltà sono assegnate a soggetti diversi; nel contempo, però, osserva che cercare di individuare uno statuto dei dati (personali) come

beni può essere utile per gestire meglio la coesistenza di più interessi e più posizioni soggettive.

47. V., precisamente, Cass. civ., s.u., 14 febbraio 2011, n. 3665, nonché *Ead.*, 14 febbraio 2011, n. 3811, ed *Eadem*, 18 febbraio 2011, n. 3938 sulle valli da pesca.
48. V. V. Ricciuto, *L'equivoco della privacy. Persona vs. dato personale*, cit., p. 105 ss.
49. Si tratta, peraltro, di un sistema complesso di pesi e contrappesi, in particolare con riferimento all'attività di gestione di dati personali. In proposito, può essere utile richiamare la notissima pronuncia della Corte costituzionale, in cui la Consulta ha avuto modo di delimitare proprio alla luce del principio di ragionevolezza quale controlimite ai doveri di trasparenza amministrativa l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi ai redditi dei dirigenti pubblici. V., precisamente, Corte cost., sent. 21 febbraio 2019, n. 20, e cfr. le note di: A. Averardi, *La Corte costituzionale e gli obblighi di pubblicazione dei redditi dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2019, p. 601 ss.; S. Battini, *L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo 'spoils system'*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2019, p. 269 ss.; G. Bronzini, *La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di giustizia?*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2019; A. Cardone, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it), 1, 2020, p. 1 ss.; S. Catalano, *Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 10, 2019, p. 1 ss.; M. Chiarelli, *L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza n. 20 del 2019*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 23, 2019, p. 1 ss.; A. Corrado, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5, 2019, p. 1 ss.; V. Fanti, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 20/2019)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 5, 2020, p. 34 ss.; S. Leone, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in [associazionedeicostituzionalisti.rivista.it](http://associazionedeicostituzionalisti.rivista.it), 3, 2019, p. 642 ss.; I.A. Nicotra, *Privacy vs trasparenza, Il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 7, 2019, p. 1 ss.; O. Pollicino, F. Resta, *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in *Dir. informazione informatica*, 1, 2019, p. 110 ss.; B. Ponti, *Il luogo adatto dove bilanciare. Il "posizionamento" del diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali 'vs' il diritto alla trasparenza nella sentenza n. 20/2019*, in *Istituz. fed.*, 2, 2019, p. 525 ss.; G. Repetto, *Di assestamenti e poste in palio. Ancora sul concorso di rimedi giurisdizionali in materia di diritti fondamentali tra Costituzione e diritto dell'UE*, in *Giur. cost.*, 1, 2019, p. 255 ss.; A. Ruggeri, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto curunitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2019, I, p. 113 ss.; M. Trapani, *Il nuovo paradigma della trasparenza: privacy e dati personali. Il bilanciamento della Corte costituzionale e lo spazio del legislatore*, in *F. it.*, 1, I, 2020, p. 145 ss.; G. Vitale, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn.*

- 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale, in *federalismi.it*, 10, 2019, p. 1 ss.
50. V. B. Ponti, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali. Gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, Franco Angeli, Milano, 2023, in più punti.
51. V., per esempio, l'art. 25, l. n. 241/1990 e, fra gli altri, gli artt. 3 e 5, d.lgs. n. 33/2013. In dottrina, v. per tutti V. Ricciuto, *L'equivoco della privacy. Persona vs. dato personale*, cit., soprattutto p. 105 ss., nonché G. Cerrina Feroni, *I dati personali come oggetto di un diritto fondamentale*, cit., p. 59 ss.
52. Per esempio, v., in proposito: F. Merloni, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, in Id. (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002, p. 15 ss., nonché Id., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, *ivi*, p. 33 ss., e Id., *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in E. Carloni (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, p. 158 ss.; B.G. Mattarella, (voce) *Informazione amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Diz. Dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, Vol. IV, 2006, p. 3126 ss.
53. Sul tema v., per esempio: A.G. Orofino, *Reti civiche e città digitali. La comunicazione pubblica online tra semplificazione, partecipazione e trasparenza*, in *Cyberspazio e diritto*, 3-4, 2001, p. 325 ss.; B. Di Giannatale, *La comunicazione pubblica nella democrazia contemporanea: effetti e conseguenze giuridico-istituzionali*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giurisp.*, 6, 2001, p. 627 ss.; C. Pace, B. Luisi, *La formazione delle risorse umane per la comunicazione pubblica ed istituzionale*, in *Comuni It.*, 10, 2003, p. 76 ss.; T. Muzi Falconi, *Il processo di cambiamento nella comunicazione pubblica, alcuni elementi di criticità*, *ivi*, 4, 2003, p. 33 ss.; A. Vignudelli, *Genesi fenomenologica della comunicazione pubblica dallo Stato autoritario "secretante" alla "trasparenza" dello Stato democratico*, in *Dir. informaz. informatica*, 2, 2005, p. 237 ss.; R. Sansone, *La comunicazione pubblica: strumento di democrazia e di partecipazione del cittadino*, in *Funz. Pubbl.*, 1, 2005, p. 155 ss.; P. Lalli, *Pratiche di comunicazione pubblica: per un'etica delle competenze*, in *Istituz. Fed.*, 2009 (suppl. 2), p. 47 ss.; S. Martello, *Sull'operatività degli strumenti multimediali nel settore della comunicazione pubblica*, in *Cyberspazio e diritto*, 3, 2006, p. 291 ss.; D. Cosi, *"Comunicazione pubblica" e "documentazione giuridica" nei cinquanta anni di funzionamento della Corte Costituzionale*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giurisp.*, 15, 2007, p. 1513 ss.; F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e media digitali: la prospettiva del public engagement*, in *Problemi dell'informazione*, 1, 2016, p. 13 ss.; M. Zambuco, *La comunicazione e l'informazione nell'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 9-10, 2015, p. 417 ss.; A. Contaldo, *L'integrazione della comunicazione pubblica nell'organizzazione dell'"Open Government"*, in *Lo Stato*, 16, 2021, p. 251 ss.; A. Papa, P. Marsocci, *Lingua e linguaggio della comunicazione pubblica*, in *Riv. AIC*, 1, 2023, p. 169 ss. Inoltre, v., in prospettiva più generale: G. Arena (a cura di), *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, 1995, e Id. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2004; G. Prilla, *La comunicazione della pubblica amministrazione*, Bari-Roma, Laterza, 2008; A. La Spina, A.

- Cangemi, *Comunicazione pubblica e burocrazia*, Franco Angeli, Milano, 2009; W. D'Avanzo, *Partecipazione, democrazia, comunicazione pubblica. Percorsi di innovazione della pubblica amministrazione digitale*, Rubettino, Soneria Mannelli, 2009; F. De Visintini, *Innovazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2010; S. Rolando, *Comunicazione, poteri, cittadini*, Egea, Milano, 2013.
54. In dottrina in proposito v., per esempio: F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 33 ss., e G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Torino, 2004; S. Licciardello, *Informazione e servizi pubblici*, in F. Manganaro, A. Tomano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza. Il diritto di informazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 55 ss.; B.G. Mattarella, (voce) *Informazione amministrativa*, cit., p. 3126. V. anche P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., in particolare p. 6.
55. Si pensi all'attività di trasmissione di informazioni contemplata dalla l. n. 150/2000, quale «strumento per realizzare una effettiva democraticità dell'amministrazione costruita su un rapporto paritario con il cittadino». In dottrina in proposito v., per esempio: T. Krasna (a cura di), *Informazione e comunicazione della p.a. dopo la legge n. 150/2000*, IPZS, Roma, 2003; E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole, strumenti, limiti dell'open government*, Maggioli, Rimini, 2014, p. 164 ss.; G. Gardini, *Le regole dell'informazione. L'era della post-verità*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 369 ss. V. anche P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., in particolare p. 4.
56. V. art. 1, comma 2, e art. 10, comma 1, d.lgs. n. 322/1989. In proposito, v. le interessanti considerazioni di P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., in particolare p. 3 ss.
57. In generale a questo proposito v. in dottrina, per esempio: A. Sandulli, A. Baldassarre, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, 1, 1973, p. 121 ss.; S. Cassese, *L'ordinamento statistico italiano: evoluzione e problemi attuali*, in R. Perez (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 7 ss.; M. D'Alberti, G. D'Alessio, *I servizi statistici fra Stato e Regioni. Profili giuridici*, in M. Crivellini, A. Niccoli (a cura di), *Regioni e informazione statistica. Problemi generali*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 227 ss.; M.P. Chiti, *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, I, 1984, p. 576 ss.; G. Alfano, *Statistica e pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1985; M.P. Guerra, *La riorganizzazione del sistema statistico pubblico: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1990, p. 1021 ss.; Id., (voce) *Ordinamento statistico*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006, p. 3977 ss.; R. Tomei, (voce) *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, Vol. XXX, Roma, 1993, p. 1 ss.; Id., *Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm. rep. it.*, 14, 2004, p. 1239 ss.; Id. (a cura di), *L'ordinamento della statistica ufficiale*, Giuffrè, Milano, 2006; L. Torchia, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione*

- statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2, 1999, p. 643 ss.; M.P. Chiti, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2005, p. 451 ss.; V. Cerulli Irelli, (voce) *Statistica (sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, Vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 670 ss.; R. Tomei, *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, 2-3, 2005, p. 105 ss.; M. Arsi, *Il sistema statistico nazionale tra gli sviluppi dell'integrazione europea e le riforme amministrative e costituzionali*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1-2, 2008, p. 3 ss.; E. D'Alterio, (voce) *Statistica*, in *Enc. dir.*, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1160 ss.
58. V. P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 4.
  59. V. in questi termini P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 8, e cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.
  60. In proposito sia consentito richiamare, riassuntivamente, A. Simonati, *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi “generali”: le dinamiche frontiere della discrezionalità*, cit., p. 3 ss., in particolare p. 20 ss. Cfr. i riferimenti bibliografici ivi indicati.
  61. In questi termini v. espressamente E. Cremona, *Quando i dati diventano beni comuni: modelli di data sharing e prospettive di riuso*, cit., p. 124. Più in generale, su questo tema, v., per esempio: G. Carullo, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 193 ss.; F. Gaspari, *The legal nature of big data and the twofold purpose of competition: in search for a new regulatory approach*, in *Dir. econ.*, 3, 2021, p. 244 ss. Infine, v. P.S. Maglione, *L'“apertura” dei dati come servizio pubblico: spunti ricostruttivi alla luce della nuova disciplina sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cit., p. 32 ss., in particolare p. 42.
  62. Sui beni privati di interesse pubblico il dibattito dottrinale è risalente e non particolarmente ampio. V. per tutti: D. Rubino, *Odierna tendenza sui limiti del diritto di proprietà*, in *Annali dell'Università di Macerata*, Vol. XVII, 1948, p. 82 ss.; A. M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati d'interesse pubblico*, in *Il dir. dell'economia*, 1, 1959, p. 163 ss.; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 124 ss.; G. Palma, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1971, p. 7 ss.
  63. Parafrasando Cons. St. (sezione VI), sentenza del 12 aprile 2021, n. 2931, in ottica più specifica, dunque, può ritenersi che i dati detenuti dall'amministrazione godano di una tutela multilivello.
  64. V., per esempio: N. Purtova, G. van Maanen, *Data as an economic good, data as a commons, and data governance*, in *Law, Innovation and Technology*, 16, 1, 2024, p. 1 ss.
  65. V. nuovamente E. Cremona, *Quando i dati diventano beni comuni: modelli di data sharing e prospettive di riuso*, cit., p. 126 s.