

L'azione rappresentativa quale strumento di co-regolazione nel diritto privato europeo del digitale

The Representative Action for the Protection of the Collective Interests of Consumers as a Co-regulation Tool in European Digital Private Law

ENRICO CAMILLERI

Professore ordinario dell'Università degli Studi di Palermo.

E-mail: enrico.camilleri@unipa.it

EDOARDO ALONZO

Dottorando di ricerca dell'Università degli Studi di Palermo.

E-mail: edoardo.alonzo@unipa.it

ABSTRACT

This article examines the representative action for the protection of collective consumer interests (Directive 2020/1828/EU) as a co-regulation tool within EU Digital Private Law. Against the backdrop of a latent tension between fundamental rights protection and market-oriented logic in the EU digital regulatory framework, the article argues that the representative action serves as a pivotal link between public and private enforcement. It further contends that the Italian transposition (Legislative Decree No. 28/2023) falls short of this potential, as the assimilation of the representative action to the class action model and the absence of binding effect for authorities' decisions in civil proceedings weaken its co-regulatory function.

Il lavoro esamina l'azione rappresentativa a tutela degli interessi collettivi dei consumatori (dir. 2020/1828/UE) quale strumento di co-regolazione nel diritto privato europeo del digitale. Sullo sfondo di una tensione latente tra la tutela dei diritti fondamentali e la logica di mercato che informa il plesso normativo della transizione digitale, l'azione rappresentativa funge da cerniera tra enforcement pubblico e privato. Il lavoro si sofferma poi sull'attuazione italiana (d.lgs. n. 28/2023), rilevando come l'allineamento della tutela rappresentativa al modello dell'azione di classe e la mancata previsione di efficacia vincolante delle decisioni delle Autorità nel giudizio civile ne compromettano la funzione co-regolatoria.

KEYWORDS

representative action, EU Digital Private Law, co-regulation, collective consumer interests, public and private enforcement

azione rappresentativa, diritto privato europeo del digitale, co-regolazione, interessi collettivi dei consumatori, public e private enforcement

L'azione rappresentativa quale strumento di co-regolazione nel diritto privato europeo del digitale

ENRICO CAMILLERI, EDOARDO ALONZO

1. Introduzione – 2. Transizione digitale e sistema europeo di governo dei dati: la tensione latente fra diritti fondamentali e regolazione del mercato – 3. Il modello di enforcement dell'azione rappresentativa e il suo ruolo – 4. Azione rappresentativa e "diritto capovolto" – 5. Il recepimento della direttiva e il "raccordo imperfetto" con il diritto privato regolatorio: spunti dalla vicenda italiana.

1. Introduzione

Tra le trasformazioni più significative che hanno interessato l'ordinamento eurounitario negli ultimi anni ben difficilmente potrebbe negarsi posizione di primato al mosaico di discipline volte a dare risposta regolatoria alle sfide poste dalla transizione digitale. Al più datato tassello del regolamento sulla protezione dei dati personali (GDPR)¹ si sono infatti aggiunti, in rapida successione, il Digital Markets Act (DMA)² e il Digital Services Act (DSA)³, dedicati alle piattaforme; il Data Governance Act⁴ e il Data Act⁵, dedicati alla circolazione e condivisione dei dati nonché, più recentemente, l'ordito sull'intelligenza artificiale, composto non soltanto dall'AI Act⁶ ma in definitiva anche dalla nuova direttiva sulla responsabilità del produttore⁷.

La "accettazione del cambiamento"⁸, per riprendere una espressione già impiegata dalla Commissione europea, mostra così di maturare e consolidarsi via via nel segno di una chiara cifra re-

* Il lavoro è frutto di una riflessione comune dei due Autori. I paragrafi 1, 3 e 5 sono tuttavia da attribuire ad Enrico Camilleri e i paragrafi 2 e 4 a Edoardo Alonzo.

¹ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE.

² Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

³ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

⁴ Regolamento (UE) n. 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, relativo alla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (regolamento sulla governance dei dati).

⁵ Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828 (legge sui dati).

⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

⁷ Direttiva (UE) 2024/2853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, che abroga la direttiva 85/374/CEE del Consiglio. Difatti, la nuova definizione di «prodotto» include ora anche software, file per la fabbricazione digitale, componenti digitali e sistemi di AI integrati (Considerando 13).

⁸ «Accettare il cambiamento» è la rubrica dell'introduzione di Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, Bruxelles, 25 aprile 2018, 5.

golatoria⁹, vocata però necessariamente alla composizione delle plurime e potenzialmente confliggenti istanze, già avvistate nella Comunicazione del 2020 *Plasmare il futuro digitale dell'Europa*¹⁰, documento programmatico dell'edificazione del sistema normativo sulla transizione digitale e sul governo dei dati.

Basti dire, ma sul punto si tornerà fra breve, che la direttrice della tecnologia «al servizio delle persone» convive con altre di diverso segno, di respiro più ampio e sistemico.

Rispetto a tali premesse, la prospettiva analitica che ci si propone di coltivare in questo scritto, incentrata su ruolo e limiti di impiego delle azioni rappresentative a tutela dei consumatori¹¹ nell'ampio contesto dell'*EU Digital Private Law*¹², potrebbe apparire in certa misura collaterale. Si tratta però di un errore visuale.

Con la dir. n. 2020/1828/UE, come noto, il dispositivo processuale dell'azione rappresentativa ha assunto fisionomia ben precisa a livello unitario, essendone valorizzata soprattutto la potenziale autonomia rispetto al congegno dell'azione collettiva o di classe vera e propria.

Non vi è modo di ripercorrere nel dettaglio la travagliata gestazione di tale disciplina¹³ se non per rammentare come essa sia figlia dello *stress test* sull'effettività delle tutele consumeristiche, costituito dallo scandalo *Dieseldate*¹⁴. Da qui, appunto, l'indirizzo programmatico del pacchetto *New Deal for Consumers*¹⁵, di cui la dir. 2020/1828/UE fa parte, laddove è ribadito che

«le norme sono efficaci soltanto se permettono ai consumatori di esercitare facilmente il ricorso in caso di violazione e se sono applicate dalle autorità nazionali»¹⁶;

e, ancora, che nell'azione rappresentativa armonizzata individua lo strumento in grado di aiutare i singoli consumatori a tutelare i propri diritti, generando una spinta antagonista alla ritrosia che essi abitualmente manifestano nel promuovere contenziosi individuali¹⁷.

La consapevolezza circa l'importanza delle tutele meta-individuali anche per il prossimo futuro risulta peraltro attestata anche dalla Consumer Agenda 2030, allorché la Commissione afferma che

«the EU consumer protection framework can only truly succeed in protecting consumers and fostering fair competition if it is backed up by strong public and private enforcement, and effective redress mechanisms for consumers whose rights have been infringed»¹⁸;

⁹ Cfr. Commissione europea, *The Draghi report on EU competitiveness, The Draghi report: A competitiveness strategy for Europe (Part A)*, 69, ove si fa parola di «*rising weight of regulation*».

¹⁰ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Plasmare il futuro digitale dell'Europa*, COM(2020) 67 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020.

¹¹ Di cui alla Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/C.

¹² Cfr. DOMURATH, MICKLITZ 2024, 263 ss.

¹³ Sul punto si cfr. DE CRISTOFARO 2022, 1010 ss., Sia inoltre concesso il rinvio a CAMILLERI 2022, 1052 ss.

¹⁴ Su cui, per tutti, GSELL, MÖLLERS 2020.

¹⁵ Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Un «New Deal» per i consumatori*, COM(2018) 183 final, Bruxelles, 11 aprile 2018. In argomento cfr. per tutti, TWIGG-FLESNER 2018, 166 ss., SCOTT 2019, 1279 ss.

¹⁶ COM(2018)183 final, par. 3.

¹⁷ Difatti, nella citata *Comunicazione* della Commissione europea sul «*New Deal*» per i consumatori vi è una netta presa d'atto dell'insufficienza dei mezzi armonizzati di tutela collettiva fino a quel momento presenti, puntualizzando, a proposito dell'allora proposta di direttiva sulle azioni rappresentative, che «ad esempio, in un nuovo caso «*Dieseldate*», le vittime delle pratiche commerciali sleali potrebbero ottenere riparazione collettivamente attraverso un'azione rappresentativa» (pp. 6-7). La dir. 2020/1828/UE, d'altronde, fin dai suoi Considerando, rimarca molto nettamente questa dimensione funzionale e da più angolazioni fa spiccare il connotato dell'*access to justice* mediato o di secondo livello proprio come cifra della *machinery* rappresentativa: si vedano sul punto le più ampie considerazioni di PAGLIETTI 2023, 821 ss.

¹⁸ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. 2030 Consumer Agenda and action plan for consumers in the single market. «A new impulse*

di qui il fermo proposito di un perdurante sostegno alle organizzazioni rappresentative degli interessi dei consumatori in effectively managing representative actions under the Representative Actions Directive.

Ebbene, se già i dati appena richiamati valgono a smentire l'impressione di marginalità che, sulle prime, viene fatto di assegnare al meccanismo armonizzato di tutela meta-individuale, nel quadro dell'*EU Regulatory Private Law*, a maggior ragione ciò deve dirsi valere per il diritto europeo della transizione digitale. L'inserimento dell'azione rappresentativa non costituisce infatti semplice variazione sul tema del *private enforcement*, ma si incarica di fungere da cerniera tra modulo pubblicistico e modulo privatistico di attuazione di un ordito che esprime, pur nella eterogeneità dei segmenti che lo compongono, precise linee ordinanti¹⁹.

Restringendo il campo visivo all'*EU Digital Private Law*, costituisce del resto chiaro indizio di ciò la circostanza che, con la sola eccezione del *Data Governance Act*, tutte le discipline cui si è fatto prima cenno contemplano il possibile ricorso proprio alla tutela rappresentativa²⁰.

2. Transizione digitale e sistema europeo di governo dei dati: la tensione latente fra diritti fondamentali e regolazione del mercato

È stato osservato come plurimi siano i punti di coagulo a base delle diverse discipline del mosaico del digitale in ambito UE²¹: i dati quale risorsa fondamentale, a base di *Data Act* e *Data Governance Act*; gli algoritmi come fattore di estrazione di valore dai dati stessi²², a base di GDPR ed *AI Act*, nonché le piattaforme – luoghi virtuali di scambi intermediati e di ulteriore creazione e sfruttamento di dati – per DMA e il DSA.

Non deve tuttavia da questa premessa derivarsi l'idea di silos distinti, ciascuno dotato di un proprio centro di rotazione (per l'appunto, ora i dati, ora gli algoritmi, ora le piattaforme).

Intanto giacché la terna dati-algoritmi-piattaforme, risulta di fatto sempre sottostante a tutte le manifestazioni del digitale nella vita reale (dai motori di ricerca alle piattaforme di acquisto e così via), così da contattare simultaneamente più discipline. Quindi in quanto, di là dalla convergenza tematica, un tratto più profondo accomuna e salda tra loro il complesso degli interventi regolatori in materia digitale, ossia la intonazione a principi e valori del diritto dell'UE, in ciò, del resto, prendendo corpo l'immagine della costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo²³.

Quel che va segnalato come critico, da questo punto di vista, è semmai il raccordo reciproco, il bilanciamento tra quei principi e valori.

La dimensione individuale, dei diritti fondamentali e dell'autodeterminazione del singolo, infatti, per quanto ben presente, non pare godere di connotati di indiscussa primazia rispetto ad una pluralità di altre istanze, geopolitiche²⁴ – attinenti al necessario recupero di sovranità e di resilienza infrastrutturale dell'UE – o più schiettamente *market oriented*, declinate lungo i binari consueti dell'economia equa e competitiva, del mercato unico senza attriti, del rafforzamento di produttività e competitività delle imprese, della tutela dei consumatori.

for consumer protection, competitiveness and sustainable growth", COM(2025) 848 final, Bruxelles, 19 novembre 2025, § 4.

¹⁹ MICKLITZ 2009, 3 ss. e spec. 55, secondo cui «European private law is characterized by the coming together of administrative enforcement and judicial enforcement, to a growing extent via collective judicial enforcement».

²⁰ Recando infatti modifiche integrative all'Allegato I alla dir. 2020/1828/UE, che ne fissa, per materie, il perimetro di azione: cfr. art. 2 dir. 2020/1828/UE.

²¹ RESTA 2022, 971 ss. e spec. 972.

²² Cfr. per tutti di FINOCCHIARO 2024, 71 ss.

²³ Cfr. per tutti PITRUZZELLA 2025; DOMURATH, MICKLITZ 2024, i quali per vero distinguono tra *AI Act* e GDPR come pilastri di un nuovo ordine costituzionale, DMA e DSA come nuovi pilastri dell'ordine del mercati e infine DGA e *Data Act* come discipline di governo orizzontale delle transazioni aventi ad oggetto i dati (ivi, 267); CASOLARI 2024, 462 ss.; POLLICINO, ROMEO 2016; DE PASQUALE 2022, 1 ss.; PANELLA 2018; DE GREGORIO 2021, 41 ss.

²⁴ Cfr. RESTA 2022, 323 ss. ma spec. 324; GRANIERI 2023, 197 ss.

Offrono del resto buona conferma di ciò sia la Comunicazione *A simpler and faster Europe*²⁵, del febbraio 2025, sia la successiva Proposta di Regolamento Digital Omnibus I²⁶, contenente misure emendative giuste della legislazione europea in materia di dati e digitale nel segno di una sua semplificazione orientata alla competitività.

Alla stregua di tale ultimo documento, peraltro, persino l'AI Act²⁷ e il GDPR²⁸ – talvolta elevati in letteratura a capisaldi dell'ordine costituzionale dell'*EU Digital Private Law* –²⁹ risultano incisi da modifiche tese alla riduzione dei costi di *compliance* e al perseguimento di interessi generali – primi fra tutti lo sviluppo economico e la ricerca scientifica –³⁰ però con conseguente arretramento di alcuni dispositivi di tutela dei singoli.

Si fa, in altri termini, oggi più visibile che in passato, una dinamica latente all'intero plesso normativo in materia di dati e che oggi lambisce anche *platform regulation* e normazione dell'intelligenza artificiale: quella che oppone diritti fondamentali a dinamismo concorrenziale del mercato³¹ e che è destinata vieppiù a complicarsi ulteriormente a fronte delle esigenze (nuove) di promozione di competitività (e resilienza) del modello Europa.

Vero è, infatti, che da tempo il tradizionale approccio individualistico, quasi dominicale e idiosincratico, al tema di dati personali, ha conosciuto significativo temperamento sull'altare di altre istanze, legate appunto alle ragioni del traffico economico e della concorrenza. Tuttavia, la direttiva sulla protezione dei dati³², prima, e il GDPR poi, sono stati impostati all'insegna di un fraseggio ben preciso, nel quale cioè le ragioni della circolazione (dei dati), all'interno dell'Unione, risultano pur sempre temperate o talora obliterate dalle istanze individuali del soggetto cui i dati medesimi si riferiscono³³ e in ogni caso esclusiva resta, in altri termini, l'interlocuzione a due voci fra le ragioni dell'interessato e del titolare³⁴ (o del responsabile, se del caso), senza si-

²⁵ Cfr. Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *A simpler and faster Europe: Communication on implementation and simplification*, COM(2025) 47 final, Bruxelles, 11 febbraio 2025.

²⁶ Cfr. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulations (EU) 2016/679, (EU) 2018/1724, (EU) 2018/1725, (EU) 2023/2854 and Directives 2002/58/EC, (EU) 2022/2555 and (EU) 2022/2557 as regards the simplification of the digital legislative framework, and repealing Regulations (EU) 2018/1807, (EU) 2019/1150, (EU) 2022/868, and Directive (EU) 2019/1024 (Digital Omnibus) {SWD(2025) 836 final}.

²⁷ Cfr. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2024/1689 e (UE) 2018/1139 per quanto riguarda la semplificazione dell'attuazione di regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (*Omnibus digitale sull'IA*).

²⁸ Art. 3 della proposta del citato Regolamento *Omnibus*.

²⁹ Ci si riferisce al già citato lavoro di DOMURATH, MICKLITZ 2024.

³⁰ È proprio relativamente a questo ambito che si segnalano la maggior parte degli interventi emendativi del GDPR. Viene difatti esplicitato che il trattamento per tali finalità è coperto da una sorta di "presunzione di compatibilità" rispetto alla finalità originaria (art. 5, par. 1, lett. b) GDPR) e che la ricerca scientifica può costituire legittimo interesse del titolare (art. 6, par. 1, lett. f)), riducendo l'incertezza applicativa che aveva caratterizzato la prassi. Parallelamente, sono ampliate le ipotesi di esenzione dagli obblighi informativi (art. 13 GDPR) quando l'informazione risulti impossibile, sproporzionata o idonea a compromettere gravemente gli obiettivi della ricerca.

³¹ Sul tema, per tutti, cfr. RICCIUTO 2022.

³² Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

³³ In tal senso basti confrontare il tenore dei Considerando 1 e 4 GDPR. Il primo rimarca, infatti, che ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano, come garantito del resto dall'art. 8 CDFUE; il secondo afferma, invece, che «il trattamento dei dati personali dovrebbe essere al servizio dell'uomo» ma che il diritto alla protezione dei dati di carattere personale «non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità». BASUNTI 2020, 860 ss. ma spec. 866, che rileva come la logica di *market regulation* che informa l'intero Regolamento è volta ad instaurare un *framework* improntato allo sviluppo dell'economia digitale, eliminando le differenze di protezione dei diritti e delle libertà dei singoli, che potrebbero costituire un freno all'esercizio delle attività economiche su scala dell'Unione, falsare la concorrenza e impedire alle autorità nazionali di adempiere agli obblighi loro derivanti dal diritto dell'Unione.

³⁴ Già a partire dalla stessa definizione di titolare, ossia colui che «determina le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali» (art. 4 n. 7 GDPR).

gnificativo spazio per interessi (e soggetti) diversi³⁵.

Anche il regolamento 2018/1807³⁶, seppure affrancandosi dalla dimensione personale dell'informazione, ha operato nella stessa logica negativa: ha vietato cioè agli Stati membri di imporre restrizioni alla circolazione transfrontaliera di dati non personali, considerandoli risorsa strategica per il mercato unico digitale, ma l'effettiva rimozione degli ostacoli alla circolazione non ha messo capo ad obblighi positivi di accesso e condivisione dei dati, la cui valutazione di opportunità rimane pur sempre appannaggio dei soggetti coinvolti.

Un decisivo punto di svolta si deve, invece, senz'altro segnalare nella *Strategia europea per i dati*³⁷, la quale scandisce l'esigenza di affiancare alla libertà di circolazione, un quadro regolatorio proattivo e costruttivo, volto a garantire sovranità digitale, contendibilità dei mercati e valorizzazione dei dati come bene economico condiviso. Il Data Act, in particolare, impone ai titolari dei dati – produttori di dispositivi interconnessi (quali quelli di IoT)³⁸ e fornitori dei relativi servizi – l'obbligo di rendere accessibili agli utenti i dati generati dall'uso dei prodotti e, su richiesta, di condividerli con terzi a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie (FRAND)³⁹.

Si pensi, poi, ai *data-sharing duties* di cui ai paragrafi 8 e 10 dell'art. 6 DMA, che obbligano il *gatekeeper* a condividere agli inserzionisti in modo gratuito i dati necessari per verificare in modo indipendente le performance pubblicitarie, nonché a fornire ai propri utenti commerciali l'accesso ai dati generati o forniti nell'ambito dell'uso dei servizi della piattaforma⁴⁰. Ancora, si pensi all'obbligo di cui all'art. 6 par. 11 DMA, secondo cui il *gatekeeper* che offra un servizio di motore di ricerca, deve garantire ai propri *competitors* nel mercato dei *search engines* l'accesso ai dati anonimi relativi a ricerche, clic e visualizzazioni, ancora una volta a condizioni FRAND⁴¹. Obblighi, questi, che si giustificano alla luce dell'esigenza, da un lato, di prevenire un uso distortivo del potere sui dati da parte del *gatekeeper*; dall'altro, di garantire che i *competitors* di dimensioni minori possano effettivamente competere con le grandi piattaforme, accedendo a dati di valore che altrimenti verrebbero monopolizzati dal *gatekeeper*, e così smantellando potenziali concentrazioni "data-polistiche"⁴², foriere a loro volta di sproporzionati effetti di rete⁴³.

Insomma, il crescente valore dell'informazione ha spinto il legislatore eurounitario ad adottare un approccio regolatorio orientato a logiche di accesso e di condivisione dei dati, funzionali all'intensificazione delle dinamiche concorrenziali tra gli attori del mercato.

La differente linea di indirizzo che corrobora l'intero disegno normativo segna così il passaggio dal principio ordinante della libera circolazione dei dati a quello della loro necessaria circolazione, un sistema cioè che stabilisca come e a quali condizioni i dati debbano circolare⁴⁴.

Un simile passaggio, tuttavia, non può dirsi neutro rispetto all'emersione, con crescente evidenza, di una tendenza a valorizzare – se non addirittura a estroflettere – taluni tratti di politica del diritto schiettamente *market oriented*, già rintracciabili nella normativa sulla circolazione dei dati personali⁴⁵, in uno con l'affiorare di altre istanze, di ordine sociale, che ruotano attorno alla

³⁵ Si confronti, nondimeno, la pronuncia della Corte giust. UE, Grande Sezione, 4 ottobre 2024, causa C-21/23, *ND c. DR*, con cui la stessa ha affermato la possibilità per un'impresa di agire avverso l'illegittimo trattamento dei dati personali posto in essere da un competitor, ove la condotta medesima abbia portato a indebiti vantaggi commerciali.

³⁶ Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

³⁷ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Una strategia europea per i dati*, COM(2020) 66 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020.

³⁸ Sui profili giuridici dell'Internet delle cose, cfr. per tutti NOTO LA DIEGA 2023.

³⁹ Inoltre, il capo IV del Data Act disciplina le clausole abusive relative all'accesso e all'utilizzo dei dati nei rapporti tra imprese, con particolare tutela per microimprese e PMI. Cfr. per tutti FIA 2024, 317 ss. OMLOR 2024, 173 ss.

⁴⁰ ETTELDORF 2022, 255 ss.

⁴¹ BOTTA 2023a; BOTTA 2023b.

⁴² Sul concetto di «data-opolies» si veda, nella letteratura economica, STUCKE, GRUNES 2016, 277 ss.

⁴³ V. i Considerando 59-61 DMA.

⁴⁴ Cfr. PATHAK 2024, 43 ss.; TOMBAL, GRAEF 2022; PICHT 2023, 67 ss.

⁴⁵ Cfr. sul Data Act RICCI 2024, 800 e spec. 807, la quale osserva che «da un punto di vista più generale, pare con-

propulsione della circolazione dei dati⁴⁶, e che hanno recentemente portato alla costituzione dello *European Health Data Space*⁴⁷.

Deve segnalarsi anzitutto come nel DMA, nel *Data Governance Act* e nel *Data Act* venga meno una netta distinzione tra dati personali e non, prevedendosi un concetto normativo unitario⁴⁸, semmai con ulteriori specifiche disposizioni dettate per i casi in cui l'informazione inerisca a un soggetto determinato⁴⁹. Con le citate normative si delinea, in altri termini, una concezione unitaria e funzionale di "dato" a prescindere dalla sua caratura o meno personale⁵⁰.

A ciò si aggiunga che la stessa nozione di dato personale accolta dal GDPR, sulla scorta della spinta propulsiva della giurisprudenza della Corte di giustizia⁵¹, si mostra prossima ad essere ricalibrata secondo una declinazione relativizzata della "identificabilità" dell'interessato, in guisa che l'informazione pseudonimizzata non costituirebbe dato personale per un determinato soggetto ove quest'ultimo non disponga di mezzi ragionevolmente utilizzabili per re-identificare l'interessato⁵².

Pregnante, ancora, è la circostanza che il *Data Act* sia finalizzato a «rispondere alle necessità dell'economia digitale e di eliminare gli ostacoli al buon funzionamento del mercato interno dei dati»⁵³, ivi ricomprendendovi anche quelli personali, quando pochi anni prima l'EDPS sulla proposta di dir. 770/2019/UE⁵⁴, addirittura paragonava un mercato dei dati personali a quello degli organi umani⁵⁵.

cretizzarsi non solo la pretesa del singolo all'autodeterminazione informativa, ma anche quella funzionalizzazione del dato che, richiamata dal considerando del 4 reg. UE 2016/679, è il criterio argomentativo cui va orientata l'interpretazione e la concreta applicazione del complesso regolato normativo, consentendo, fra l'altro, di oggettivizzare la portata del contenuto dei diritti in capo all'interessato».

⁴⁶ Il Capo V del *Data Act* disciplina l'accesso ai dati da parte di enti pubblici, della Commissione europea, della BCE e di altri organismi dell'Unione in circostanze eccezionali. Si prevede la possibilità di richiedere dati detenuti da soggetti privati quando ciò sia necessario, ad esempio, per affrontare emergenze pubbliche (come crisi sanitarie o ambientali).

⁴⁷ Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2025, sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847. In argomento cfr. CORSO 2025, 563 ss.

⁴⁸ In tutti e tre i regolamenti la definizione adottata di dati ha il seguente tenore: «qualsiasi rappresentazione digitale di atti, fatti o informazioni e qualsiasi raccolta di tali atti, fatti o informazioni, anche sotto forma di registrazione sonora, visiva o audiovisiva». Sul punto cfr. RESTA 2022, 975, secondo cui «tale formula segna un distacco netto dalla pregressa impostazione, da un lato perché delinea un *Oberbegriff* atto a ricomprendere al suo interno sia dati personali sia dati non personali; dall'altro perché mette in esponente la dimensione sintattica dei dati».

⁴⁹ Si pensi, in tal senso, ai già citati par. 10 e 11 dell'art. 6 DMA, in materia di obblighi di accesso dei dati. Nel caso in cui i dati oggetto del precetto regolatorio costituiscano dati personali, talvolta dovrà essere fornito il consenso dell'interessato ex art. 6 par. 1 lett. a) GDPR (par. 10), talaltra sarà necessario provvedere alla previa anonimizzazione (par. 11), così da far sì che il trattamento ricada al di fuori del contesto applicativo della normativa sui dati personali (cfr. Considerando 26 GDPR).

⁵⁰ Cfr. sul punto, per tutti, GRAEF 2019, 605 ss.; FIA 2021, 181 ss.; RESTA 2023, 643 ss.; DREXL 2019, 19 ss.

⁵¹ Cfr. da ultimo Corte giust. UE, 4 settembre 2025, causa C-413/23 P, *European Data Protection Supervisor v Single Resolution Board*.

⁵² Cfr. l'art. 3 par. 1 della proposta di regolamento *Omnibus*, a mente del quale, all'art. 4 punto 1) del GDPR è aggiunto il seguente periodo «le informazioni relative a una persona fisica non sono necessariamente dati personali per qualsiasi altra persona o entità per il solo fatto che un'altra entità può identificare tale persona fisica. Le informazioni non sono personali per una determinata entità se quest'ultima non è in grado di identificare la persona fisica cui si riferiscono le informazioni, tenendo conto dei mezzi di cui tale entità si può ragionevolmente avvalere. Tali informazioni non diventano personali per tale entità per il solo fatto che un potenziale destinatario successivo dispone di mezzi di cui si può ragionevolmente avvalere per identificare la persona fisica cui le informazioni si riferiscono». In tal modo, anche la pseudonimizzazione (in luogo della totale anonimizzazione che è, per definizione, irreversibile) in sostanza può condurre alla fuoriuscita dell'informazione in oggetto dall'ambito di applicazione del GDPR.

⁵³ Considerando 4 *Data Act*.

⁵⁴ Direttiva (UE) 2019/770 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali.

⁵⁵ Opinion 4/2017 on the Proposal for a Directive on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, del 14 marzo 2017, 7: «There might well be a market for personal data, just like there is, tragically, a market for live human organs, but that does not mean that we can or should give that market the blessing of legislation. One cannot monetise and subject a fundamental right to a simple commercial transaction, even if it is the individual concerned by the data who is a party to the

In questo senso, appaiono particolarmente significativi i pareri congiunti resi dal Garante europeo della protezione dei dati e dal Comitato europeo per la protezione dei dati, i quali hanno sottolineato la necessità di molteplici interventi di adeguamento, tanto del *Data Act*⁵⁶ quanto del *Data Governance Act*⁵⁷, all'assetto delineato dal GDPR. In tale sede, le due Autorità hanno ritenuto opportuno ribadire persino l'ovvio, ovverosia che le operazioni di "accesso" e di "condivisione" di dati personali costituiscono a tutti gli effetti attività trattamento, e che, come tali, devono essere soggette alle medesime garanzie previste dal GDPR⁵⁸. Per non tacere delle clausole di salvaguardia del GDPR⁵⁹, che pretendono di collocare tali discipline regolatorie in posizione subalterna rispetto al diritto alla protezione dei dati, senza tuttavia considerare come i precetti da esse introdotti siano idonei a dilatare la forbice del rischio per la protezione dei dati senza un necessario e corrispondente incremento delle contromisure⁶⁰.

Infine, anche al di là della prospettiva incentrata sui dati, non può non richiamarsi l'attenzione sull'*AI Act* il quale, pur costellato di richiami ai diritti fondamentali e alla loro salvaguardia⁶¹, presentati come intelaiatura assiologica della disciplina sull'impiego dell'intelligenza artificiale, lascia trasparire un'evidente dissonanza di fondo. La protezione dei diritti fondamentali, infatti, viene ricondotta entro i crismi normativi consueti della sicurezza dei prodotti, con l'effetto di ridurre i primi, in fin dei conti, al rango di semplici variabili da governare⁶², anziché come presidi sostanziali della persona⁶³.

3. Il modello di enforcement dell'azione rappresentativa e il suo ruolo

Ora, e veniamo con ciò al cuore del tema che si intende qui affrontare, su questa tensione latente reagisce l'azione rappresentativa, e lo fa doppiamente.

Innanzitutto, rintracciando il proprio baricentro operativo negli interessi dei consumatori soltanto, dunque in interessi che, seppure da intendersi in chiave generale, adespota, rimandano pur sempre a una compagine che si radica sul terreno delle relazioni di mercato⁶⁴.

Non è un caso, in effetti, che tutte le normative citate in premessa (eccetto il GDPR, naturalmente), rintraccino la loro base di legittimità nell'art. 114 TFUE, ossia nel ravvicinamento delle

transaction». Cfr. RICCIUTO 2022, 86 secondo cui «la circolazione economica dei dati personali, la rete di scambi che li ha ad oggetto, e sostanzialmente l'esistenza di un mercato degli stessi, vanno riconosciute proprio per poterle regolare».

⁵⁶ Parere congiunto EDPB-EDPS 2/2022 sulla proposta del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati), del 4 maggio 2022.

⁵⁷ Parere congiunto EDPB-EDPS 03/2021 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati (Atto sulla governance dei dati), versione 1.1, del 9 giugno 2021.

⁵⁸ L'art. 4 n. 2) GDPR definisce l'attività di trattamento come «qualsiasi operazione o insieme di operazioni compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione [...] la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione».

⁵⁹ Rispettivamente riscontrabili al Considerando 12 e art. 8 DMA; art. 2 par. 4 lett. g) DSA; art. 1 par. 5 *Data Act*; art. 2 par. 7 *AI Act*.

⁶⁰ Cfr. da ultimo EDPB, *Guidelines 3/2025 on the interplay between the DSA and the GDPR*, adottate l'11 settembre 2025, ove è possibile scorgere tale delicato equilibrio. Basti pensare alle indagini volontarie ex art. 7 DSA: l'efficienza regolatoria nel contrasto ai contenuti illegali comporta trattamenti intensivi e su larga scala, con rischi di accuratezza e decisioni automatizzate che ricadono nel perimetro dell'art. 22 GDPR. Analogamente, i meccanismi di "notice & action" e di reclamo (artt. 16-17, 20 DSA) incidono su più categorie di interessati e attivano catene di trattamento che, per quanto presidiate dai principi del GDPR, non risultano neutrali.

⁶¹ Cfr. a titolo esemplificativo i Considerando 1, 2, 3, 7 e 20 *AI Act*.

⁶² Cfr. per tutti ALMADA, PETIT 2025, 85 ss.

⁶³ Esempio è il caso della *Fundamental Rights Impact Assessment* (FRIA) di cui all'art. 27 *AI Act*. Sul punto, cfr. MANTELERO 2024. Più in generale, cfr. la prospettiva di MALGIERI, SANTOS 2025.

⁶⁴ MICKLITZ 2016, 859 ss. Sul tema degli interessi collettivi dei consumatori nella cornice della Direttiva sulle azioni rappresentative v. IOANNIDOU 2019, 1367 ss., ma spec. 1374; CAMILLERI 2022., 1082 e ss.

legislazioni per il mercato interno (digitale)⁶⁵. Una scelta pragmatica, si dirà, per varare gli interventi di armonizzazione in ambiti che propriamente non rientrerebbero nelle competenze unionali, a meno appunto che lette in chiave di funzionalità al mercato unico. Ciò però non toglie la sostanza delle cose: l'art. 114 TFUE costituisce una sorta di clausola generale del mercato unico; dunque, farvi leva, sia pure con la precomprensione di una eterogenesi dei fini, nulla toglie al fatto che l'intervento normativo che si vara resta inevitabilmente attratto alla logica di mercato e alle sue parole d'ordine⁶⁶.

Da altra angolazione, poi, si impone con chiarezza l'alterità di piano tra la tutela dei diritti fondamentali, ancorata alla soggettività individuale, e la proiezione superindividuale degli interessi, che il congegno rappresentativo è chiamato a presidiare.

L'interesse collettivo dei consumatori, cui l'azione è strumentale, si staglia infatti – almeno nella norma unitaria – come altra cosa rispetto alla mera sommatoria o aggregazione contingente di diritti individuali omogenei, risaltando secondo una dimensione adespotata⁶⁷.

Le azioni rappresentative, tutelando gli interessi collettivi dei consumatori promuovono «l'interesse pubblico»⁶⁸, il che implicitamente evoca la caratura generale di quegli stessi interessi, resa visibile poi nella (prima parte della) definizione che di essi fornisce l'art. 3, n. 3 dir. 2020/1828/UE; inoltre, a ulteriore conferma del dato, può ben considerarsi che la disciplina unionale del 2020 non ha richiesto che venissero sostituiti

«i meccanismi procedurali nazionali esistenti volti a proteggere gli interessi collettivi o individuali dei consumatori»⁶⁹.

La tecnica di tutela rappresentativa si colloca idealmente – almeno nel tratteggio abbozzato da legislatore europeo – al centro di un sistema di *enforcement* dalla consueta struttura mista, in cui coesistano componente pubblicistica, fortemente presidiata da soggetti istituzionali (*in primis* la Commissione europea, ma anche le diverse Authorities nazionali, come i *National Digital Services Coordinators* richiamati dal DSA)⁷⁰, e componente privatistica, che lascia spazio all'iniziativa dei singoli, sotto forma tanto di reclami quanto di azioni giurisdizionali individuali⁷¹. Particolarmente nella cornice che ci occupa, tuttavia, quest'ultima tende ad assumere un ruolo che si direbbe recessivo quando non già autenticamente negletto, vista la decisa sporgenza di interessi (generali) quali quelli alla preservazione di assetti concorrenziali in settori strategici per il mercato unico, nonché alla instaurazione di un ambiente digitale contendibile, equo e affidabile. Ne è riprova l'assenza o quantomeno la trascurabilità di dispositivi rimediali di indole privatistica nella quasi totalità delle normative⁷², fatta eccezione per il GDPR, il cui l'art 82 reca un dispositivo rimediale completo, ossia una regola di responsabilità con precisi connotati in larga misura devianti rispetto ai modelli domestici di responsabilità: basti dire che alla intonazione alle ragioni del danneggiato («Chiunque subisca un danno [...]») fa poi seguito la netta opzione per il mo-

⁶⁵ Da ultimo NASCIMBENE 2025, 105 ss.

⁶⁶ Cfr. in particolare per l'AI Act PAGLIANTINI 2025, 19 ss.; INGLESE 2024, 71 ss.; CAPPIELLO 2024, 235 ss.; ALMADA, PETIT 2025.

⁶⁷ Difatti, l'art. 3 par. 1 n. 3) dir. 2020/1828/UE definisce gli «interessi collettivi dei consumatori» come «gli interessi generali dei consumatori e, in particolare ai fini dei provvedimenti risarcitori, gli interessi di un gruppo di consumatori». Gruppo di consumatori che non necessita, tuttavia, di essere identificato nei suoi componenti, giacché l'art. 9 par. 5 prevede che, nel caso in cui un provvedimento di *redress* non specifichi i singoli consumatori che hanno il diritto di beneficiare dei rimedi previsti dal medesimo, lo stesso debba per lo meno contenere una descrizione del gruppo di consumatori che ha il diritto di beneficiare di tali rimedi.

⁶⁸ Considerando 70 dir. 2020/1828/UE. Si veda in proposito quanto già osservato da CAMILLERI 2024, 437 ss., ma spec. 440.

⁶⁹ Considerando 11 dir. 2020/1828/UE.

⁷⁰ A cui è dedicata la Sezione I del Capitolo IV del DSA.

⁷¹ Cfr. LIBERTINI 2024, 44 ss.; IAMICELI, CAFAGGI 2025, 603 ss.

⁷² In argomento cfr. CHEREDNYCHENKO 2025, 1073 ss.

dello dell'*accountability*, che cioè valorizzi l'attivazione del rimedio stesso in relazione al segno della condotta del danneggiante⁷³.

Ed invero, il Data Act, all'art. 39, si limita ad affermare il diritto di *qualsiasi persona fisica o giuridica interessata* "a un rimedio giudiziario efficace in relazione alle decisioni giuridicamente vincolanti prese dalle autorità competenti", senza null'altro aggiungere. Analogamente il DSA, a tenore del cui art. 54 è affermato il diritto dei destinatari del servizio a chiedere il risarcimento del danno *conformemente al diritto dell'Unione e nazionale*, causato dalle violazioni del regolamento.

Il DMA, per contro, non prevede dispositivi di tutela individuale, né menziona rimedi specifici a disposizione delle parti private⁷⁴; l'unico riferimento esplicito all'azione davanti a giudici nazionali è contenuto nel Considerando 42, laddove si riconosce il diritto degli utenti commerciali e finali a rivolgersi

«a qualsiasi autorità amministrativa o altra autorità pubblica competente, compresi gli organi giurisdizionali nazionali».

Si tratta, nondimeno, di una previsione meramente dichiarativa, priva cioè di preciso rimando a una qualche corrispondente normativa armonizzata sui rimedi direttamente azionabili in sede giudiziaria da soggetti privati. Di più, l'art. 39 dello stesso regolamento 2022/1925/UE, che disciplina la cooperazione con i giudici nazionali, introduce un meccanismo simile a quello dell'art. 16 del Regolamento 2003/01/CE⁷⁵, vietando alle autorità giudiziarie nazionali di adottare provvedimenti che contraddicano una decisione della Commissione europea⁷⁶.

Quanto, infine, all'*AI Act*, può sottolinearsi come esso non esibisca il corredo di alcuna previsione direttamente riguardante i rimedi privatistici, potendosi rintracciare solo nella nuova direttiva sulla responsabilità da prodotti difettosi (dir. 2024/2853/UE), dunque in una disciplina altra, un apparato entro certi limiti versatile ad apprestare tutela (anche) per danni cagionati dall'intelligenza artificiale, tanto più essendo dopo il ritiro della proposta di direttiva sulla responsabilità civile per i danni da AI⁷⁷.

Ora, seguendo queste tracce può ben dirsi che l'azione rappresentativa, tassello centrale dell'*European Regulatory Private Law* appare esserlo anche dell'*EU Digital Private Law*⁷⁸, che di quello è del resto sottoinsieme; asseconda, infatti, la sempre più marcata evoluzione nel segno di soggetti collettivi che assurgono ad autentici *gatekeepers* della dinamica attuativa, attori centrali del c.d. *public interest litigations*⁷⁹ intorno ai quali si fa quasi plastica la saldatura dei moduli pubblicistico e privatistico

⁷³ Cfr. CUFFARO 2024, 1360 ss.; v. altresì ALONZO 2024, 601 ss.

⁷⁴ Relativamente al DMA, v. per tutti KOMNINOS 2024, il quale, ritiene comunque applicabile la c.d. *Courage doctrine*, a mente della quale la violazione di una norma dell'Unione dotata di effetto diretto – come accade per le disposizioni contenute nei regolamenti – può essere fatta valere dinanzi ai giudici nazionali, anche in assenza di un'espressa previsione che riconosca un diritto soggettivo azionabile. Anche nel caso DMA, dunque, la violazione degli obblighi imposti al *gatekeeper*, ove ne ricorrano i presupposti, può dar luogo ad azioni individuali di danni o inibitorie.

⁷⁵ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.

⁷⁶ Anche detto divieto di *running counter*, in precedenza stabilito in via pretoria nella pronuncia *Masterfoods* della CGUE; cfr. Corte giust. CE, 14 dicembre 2000, causa C-344/98, *Masterfoods*. In letteratura, per tutti, cfr. O'KEEFFE 2001, 301 ss.; KOMNINOS 2007, 1387 ss.

⁷⁷ Proposta di direttiva sulla responsabilità civile extracontrattuale per i danni da AI (COM(2022) 496). Essa prevedeva delle forme di facilitazione probatoria a favore del danneggiato, in ragione della complessità e opacità tecnica dei sistemi (il c.d. effetto *black box*). Tuttavia, la proposta è stata recentemente ritirata, in assenza di un consenso politico sufficiente. Secondo la Commissione, «no foreseeable agreement – the Commission will assess whether another proposal should be tabled or another type of approach should be chosen».

⁷⁸ Cfr. AULETTA 2022, 1670 ss. e spec. 1678 il quale si riferisce al meccanismo processuale dell'azione rappresentativa come una forma di "processo regolatorio".

⁷⁹ TRIDIMAS 2023, 513 ss.; CEBULAK, MORVILLO, SALOMON 2024, 800 ss. e spec. 817. LAW, SHAW, HAVERCROFT, KANG, WIENER 2024, 1 ss. e spec. 11-12; KJAER 2023, 140 ss.

dell'*enforcement*, con il primo peraltro in posizione di crescente preminenza sul secondo.

In altri termini, intesi come aventi caratura generale, gli *interessi collettivi dei consumatori*, la cui lesione funge da innesco della *representative claims*, si attestano idealmente al punto di congiunzione tra i conflitti del mercato – amministrati da *Authorities* o altri soggetti pubblici – e i conflitti interni ad esso, da risolvere per via giurisdizionale o di ADR⁸⁰. Di conseguenza, guardare a quegli stessi interessi (collettivi) in chiave rimediale, vuoi di *injunctions* che di *redress measures*, come è appunto oggi possibile proprio attraverso la tecnica di tutela varata con la direttiva 2020/1828/UE, consente di apprezzare distorsioni e violazioni le quali, attinenti alla prima dimensione (quella dei conflitti del mercato), si riverberano sulla seconda (conflitti nel mercato) ma che la lente di interessi esclusivamente o prevalentemente individuali rischia di lasciare in ombra, di non fare apprezzare del tutto o comunque di non fare apparire tali da giustificare la promozione di un giudizio. E ancora, consente di imbastire una prima linea di correzione rimediale e di impostarne il seguito, in dimensione aggregata o meno, all'insegna di tendenziale coerenza con le misure già adottate dalle *Authorities*.

Il disegno perseguito si fa così piuttosto chiaro e vede la tutela rappresentativa situarsi a stretto ridosso del dispiegamento dell'*enforcement* pubblico, incaricata di recepirne le direttive di fondo, per proiettarle poi lungo le linee di quello privatistico: l'obiettivo di *policy* è infatti che quest'ultimo si strutturi coerentemente con la traiettoria già assunta in sede pubblicistica.

Ancora una volta risulta paradigmatico il caso del GDPR, questa volta con la mediazione interpretativa della Corte di giustizia. E difatti, pur non contemplando a prima vista interessi diversi da quelli individuali⁸¹, l'art. 80 GDPR⁸² ha trovato significative aperture sul versante pretorio in chiave superindividuale.

Il riferimento è al caso *Meta Platforms Ireland (C-319/20)*⁸³ con cui la Corte ha affermato che l'articolo 80, par. 2 del regolamento contempla l'esercizio di azioni rappresentative complementari nel settore della tutela dei consumatori, pure in assenza della identificazione attuale del singolo soggetto interessato, predicandosene infatti la semplice identificabilità⁸⁴.

Le implicazioni che si possono intravedere in controluce sono di estremo rilievo.

Dire che con l'azione rappresentativa (in disparte la fisionomia propria dell'art. 80 GDPR) si tutelano interessi diversi da quelli di soggetti già individuati ma semplicemente individuabili – l'“interessato” potenziale, stando alla tassonomia della *data-protection* o, più in generale il “consumatore” potenziale – significa dire che, anche quando non si orienti verso la tecnica inibitoria, quella stessa tecnica rimane sì di *redress* ma in una forma nuova, diversa da quella risarcitoria in senso stretto. La dinamica rappresentativa finisce cioè con l'introdurre elementi di ulteriore

⁸⁰ Si cfr. da ultimo la Direttiva (UE) 2025/2647 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2025, che modifica la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e che modifica le direttive (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 e (UE) 2020/1828 a seguito della dismissione della piattaforma europea per la risoluzione delle controversie online.

⁸¹ La norma consente, in sostanza, al singolo interessato destinatario di un trattamento dei suoi dati non conforme al regolamento di farsi rappresentare da un'associazione davanti a un'autorità amministrativa o giudiziaria per far valere i diritti allo stesso conferiti, *ivi* compreso quello di chiedere il risarcimento del danno materiale o immateriale ai sensi del successivo art. 82 GDPR. Il secondo paragrafo prevede poi che i singoli Stati membri possano stabilire che l'ente di cui al primo paragrafo, anche in assenza di previo mandato dell'interessato, abbia il diritto di proporre le medesime azioni – questa volta, si badi, tacendo ogni riferimento a quella risarcitoria – ove «i diritti di cui un interessato gode a norma del presente regolamento siano stati violati in seguito al trattamento». Il riferimento testuale della disposizione è sempre al singolare («l'interessato» al primo paragrafo e, addirittura, «un» interessato nel secondo), e non sono espressamente contemplate forme di reazione superindividuale, a tutela di soggetti (anche potenzialmente) lesi dalla medesima violazione. Lo fa notare anche CASAROSA 2018, 237.

⁸² Su cui THOBANI 2019, 1202 ss.; RUGGIERI 2021, 872 ss.; CANDINI 2017, 590 ss.

⁸³ Corte giust. UE, 28 aprile 2022, C-319/20, *Meta Platforms Ireland Limited*, in argomento, cfr. FEDERICO 2022, 674 ss.; FEDERICO 2023, 86 ss.; VERSACI 2023, 95 ss.; CASAROSA 2020, 433.

⁸⁴ A mente della pronuncia (§ 68), difatti, è ammessa anche la designazione di una categoria o di un gruppo di persone pregiudicate da tale trattamento, e ciò è sufficiente ai fini della proposizione di detta azione superindividuale.

torsione dello stesso rimedio di *redress* che, pur senza perdere ancoraggio alla dimensione compensativa, si fa infatti carico del perseguimento di interessi generali a partire dall'effetto.

Seppur tesa a ottenere provvedimenti compensativi, l'azione necessita soltanto di accompagnarsi a

«una descrizione del gruppo di consumatori lesi dalla violazione e le questioni di fatto e di diritto da trattare in detta azione rappresentativa», talché «l'ente legittimato non dovrebbe essere tenuto a identificare individualmente ogni consumatore interessato dall'azione rappresentativa per promuovere la stessa»⁸⁵.

Da qui, la percezione che anche su questo terreno – come in relazione ad altri plessi del diritto privato regolatorio ovvero del diritto della concorrenza –⁸⁶ il rimedio risarcitorio finisca con l'assumere connotati diversi da quelli cui si è portati a pensare muovendo dalle categorie interne: su tutti, una antigiuridicità più centrata sulla condotta che sull'evento, una declinazione della causalità improntata a particolare lassità perché prevalentemente di tipo materiale corretta in chiave probabilistica, un significativo ricorso a tecniche presuntive.

4. Azione rappresentativa e “diritto capovolto”

Ora, si è visto che proprio i connotati generali della tecnica rappresentativa, delineati nella normativa unitaria di armonizzazione, risultano tutt'altro che neutri rispetto al modello regolatorio che il c.d. sistema europeo di governo dei dati esprime, nonché all'*enforcement* che per esso va, pur con qualche incertezza, delineandosi.

Vi è però un secondo piano di osservazione rispetto al quale il congegno rappresentativo può dirsi dispositivo non neutro. Invero, un'azione che sia strutturata nei termini esposti concorre a fare delle discipline dedicate a dati-algoritmi-piattaforme un ampio distretto di co-regolazione⁸⁷.

Come è noto, con questa espressione, specie nel dibattito pubblicistico, si tende a indicare quegli adattamenti del classico modello regolatorio *top-down* che si impongono in presenza di ambiti nei quali complessità specialistica e rapidità delle trasformazioni tecnologiche tendono a fare degli stessi *player*, ossia dei potenziali destinatari della regolazione stessa, i protagonisti non by-passabili della elaborazione di regole attuative e anzi quasi in grado di catturare il regolatore⁸⁸, scenario questo icasticamente descritto come del *diritto capovolto*⁸⁹. Di talché, appunto, delle due l'una: o a questi *player* si demanda integralmente la definizione di un reticolo di regole del settore, che a quel punto però diviene totalmente deregolamentato – in senso normativo forte – perché autoregolamentato; ovvero, nel quadro di un approccio articolato alla *Better Regulation*⁹⁰, si prefigura una forma concorso tra regolatore e regolato, sicché al decisore pubblico si demanda la fissazione di un telaio di valori e misure di carattere generale, mentre agli stessi destinatari delle norme, la definizione progressiva di ulteriori segmenti per così dire attuativi.

⁸⁵ Considerando 49 dir. 2020/1828/UE.

⁸⁶ Sia consentito il rinvio a CAMILLERI 2024, 920 ss.; ALONZO 2024, 601 ss.

⁸⁷ Si vedano i recenti contributi raccolti in ANGELONE et al. 2025; nonché SIMONCINI 2022, 1031 ss.

⁸⁸ SIMONCINI 2022, 1032, secondo cui «la premessa da cui deriva l'idea della co-regolazione è che la tecnologia digitale sia caratterizzata da un mix tale di complessità specialistica e rapidità evolutiva che in molti casi solo i destinatari stessi delle norme sono in possesso delle conoscenze necessarie a svolgere il compito normativo».

⁸⁹ IANNUZZI 2018. Si cfr. anche IANNUZZI 2020, 3277 ss.

⁹⁰ Commissione europea, *Better Regulation Toolbox*, 25 novembre 2021, disponibile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en.

Possono bene citarsi i codici di condotta⁹¹ richiamati dall'art. 40 GDPR⁹², dagli artt. 45, 46 e 47 DSA (ivi comprendendo, invero, anche i c.d. protocolli di crisi contemplati dall'art. 48 dello stesso regolamento), nonché dall'art. 95 AI Act⁹³.

Tale segmento di co-regolazione, inteso come spostamento del baricentro di regolazione da un modello puramente eteronomo a uno che coinvolge attivamente i destinatari delle norme nella loro concretizzazione e attuazione, si innesta quale tassello del più ampio approccio regolatorio imperniato sull'*accountability*. Il principio di *accountability* rappresenta in effetti ormai il *Leitmotiv* delle moderne normative europee in materia digitale. A mente di tale principio, il legislatore europeo, fissati *ex ante* principi, obiettivi e criteri di selezione del rischio, delega in parte ai destinatari il compito di dettagliare le misure di *compliance* e di gestione dei rischi, rimettendo agli stessi l'adozione di tutte le misure necessarie a garantire tale conformità e poterne dimostrare l'osservanza innanzi alle *Authorities*⁹⁴.

Il GDPR in tal senso ha profondamente innovato la disciplina della protezione dati personali introducendo espressamente un modello basato sul principio di *accountability*⁹⁵. L'art. 5, par. 2 del regolamento sancisce infatti il principio di "responsabilizzazione", in base al quale il titolare del trattamento è tenuto al rispetto e all'implementazione di tutti i principi applicabili e «*deve essere in grado di provarlo*» in ogni momento. Il successivo art. 24 stabilisce poi che il titolare del trattamento deve adottare e aggiornare misure tecniche e organizzative adeguate, proporzionate ai rischi del trattamento, per garantire e dimostrare la conformità al Regolamento; a tal fine sono richiamati proprio i codici di condotta e le certificazioni, quali strumenti idonei a concorrere alla dimostrazione della *compliance*.

Prende forma così un modello di auto-responsabilità, ove la norma fissi *ex ante* gli elementi del bilanciamento fra le ragioni e le istanze dell'interessato e del titolare del trattamento che si traducono in parametro conformativo dell'agire di quest'ultimo, in uno con un più generale dovere mitigazione del rischio, di cui rispondere di fronte all'Autorità competente⁹⁶.

Un simile approccio, *risk-based*, è condiviso anche dal DSA, che prevede diversi obblighi di diligenza imposti sulle piattaforme digitali in base al tipo, alle dimensioni e all'impatto del servizio. Ad esempio, ai sensi dell'art. 34 DSA, le piattaforme di grandi dimensioni sono obbligate di individuare, analizzare e valutare diligentemente eventuali rischi sistemici nell'Unione derivanti sia dalla progettazione e funzionamento dei loro servizi. Il successivo art. 35, sulla stessa linea, impone loro di adottare misure ragionevoli, proporzionate ed efficaci rispetto ai rischi specifici emersi, tenendo conto anche dei possibili impatti di queste misure sui diritti fondamentali degli utenti.

Non mancano poi precisi riscontri anche in seno all'AI Act, con la precisazione che tale regolamento classifica in modo predefinito i sistemi di intelligenza artificiale per livelli di rischio (inaccettabile, alto, limitato, minimo) e impone requisiti uniformi per ciascuna categoria⁹⁷.

⁹¹ Sul punto, v. per tutti cfr. POLLICINO 2022, 1031 ss.

⁹² Su cui, per tutti, SILEONI 2011.

⁹³ Peraltro, da poco il *Global Partnership on Artificial Intelligence* (GPAI) ha reso pubblico il *General-Purpose AI Code of Practice*.

⁹⁴ Cfr. FINOCCHIARO 2017, 14, che suggerisce la duplice traduzione «principio di rendicontazione» o di «responsabilità», o anche «responsabilità» e «prova della responsabilità».

⁹⁵ Cfr. GALLI 2023, 137 ss.; AMORE 2020, 421 ss.; MANTELERO 2017, 144 ss.; MANTELERO 2019, 473 ss.; GIANNONE CODIGLIONE 2016, 55 ss.; BRAVO 2019, 775 ss.; FINOCCHIARO 2019, 2778 ss.; CARLEO 2021, 359 ss.

⁹⁶ Si cfr. anche l'art. 83, par. 2.d) GDPR in materia di sanzioni amministrative, per la cui determinazione dell'importo si deve tenere conto del «grado di responsabilità del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento tenendo conto delle misure tecniche e organizzative da essi messe in atto ai sensi degli articoli 25 e 32».

⁹⁷ Mentre il GDPR affida ai soggetti coinvolti nel trattamento dei dati personali la responsabilità di valutare in modo quasi del tutto indipendente i rischi connessi, l'AI Act stabilisce a monte nel testo normativo le categorie di rischio, salvo poi lasciare al destinatario della norma l'obbligo di implementare le misure adeguate a contenere il rischio che concretamente si pone.

Sul punto cfr. RESTA 2022, 323 ss.; FINOCCHIARO 2022, 303 ss.

L'art. 9 dell'*AI Act* richiede espressamente ai fornitori di istituire, attuare e mantenere un sistema di gestione dei rischi relativo all'IA⁹⁸. Solo a titolo di esempio, si cita l'art. 16 sugli obblighi dei fornitori dei sistemi di IA ad alto rischio, il quale prevede, alla lettera k), che «su richiesta motivata di un'autorità nazionale competente, dimostrano la conformità del sistema di IA ad alto rischio ai requisiti di cui alla sezione 2». Ancora, l'art. 21 rubricato «Cooperazione con le autorità competenti» stabilisce l'obbligo per i fornitori di sistemi di IA ad alto rischio, su richiesta motivata di un'autorità competente, di fornire tutte le informazioni e la documentazione necessarie per dimostrare la conformità del sistema di IA ad alto rischio ai requisiti di cui alla sezione 2, obbligo che si estende *mutatis mutandis* anche agli esportatori (art. 23 par. 6) e ai distributori (art. 24 par. 5).

Risulta poi finanche emblematico l'art. 8 DMA, a mente del quale «il gatekeeper garantisce e dimostra l'osservanza degli obblighi sanciti dagli articoli 5, 6 e 7», con l'aggiunta che le misure attuate dallo stesso devono essere conformi

«al diritto applicabile, in particolare al regolamento (UE) 2016/679, alla direttiva 2002/58/CE, alla legislazione in materia di cibersecurity, protezione dei consumatori e sicurezza dei prodotti, nonché ai requisiti di accessibilità».

Ebbene questa cifra appunto di co-regolazione, riferibile per lo meno ad ampi segmenti del perimetro in esame, viene per così dire ulteriormente accentuata, astrattamente, proprio dal ruolo che l'azione rappresentativa può svolgere: ruolo complementare all'attività di controllo e repressione del soggetto pubblico, esercitabile mediante ricorso al rimedio inibitorio, ovvero dando la stura alla *private litigation* mediante il rimedio di *redress*.

In altri termini, l'azione rappresentativa estende e rafforza il tratto di co-regolazione o, se si preferisce di *regulation through private litigation*, ammontando a ideale perno della iniziativa complementare dei soggetti privati nella dinamica attuativa, in funzione del perseguimento di un interesse pubblico: garantire l'effettiva applicazione delle normative unitarie e contribuire alla creazione e al mantenimento di un ecosistema digitale equo, trasparente e contendibile. In questa prospettiva, la rilevanza della specifica violazione non si esaurisce nella possibile incidenza sull'interesse individuale del singolo consumatore o utente, giacché le normative facenti capo all'*EU Digital Private Law*, presidiate dall'azione rappresentativa, risultano orientate alla salvaguardia dell'interesse più ampio della collettività dei consumatori⁹⁹.

5. Il recepimento della direttiva e il "raccordo imperfetto" con il diritto privato regolatorio: spunti dalla vicenda italiana

Quel che ci si è sin qui provati di fare emergere è, per così dire, il *to be* del disegno regolatorio sul digitale. Vi è però anche una dimensione dell'*as is*, che attiene alla fisionomia concretamente assunta dall'azione rappresentativa negli ordinamenti nazionali, a seguito delle discipline di recepimento della direttiva 2020/1828/UE.

⁹⁸ Inteso come un processo iterativo continuo pianificato ed eseguito nel corso dell'intero ciclo di vita di un sistema di IA ad alto rischio, che richiede un riesame e un aggiornamento costanti e sistematici.

⁹⁹ Cfr. segnatamente le considerazioni di HORNSKÖHL, RIBERA MARTÍNEZ 2025. Secondo le AA. molte delle disposizioni del DMA vedono esclusivamente gli utenti commerciali quali beneficiari diretti. Ad ogni modo, per quanto riguarda tali disposizioni, i consumatori – in quanto utenti finali – possono comunque trarre un beneficio indiretto, ad esempio attraverso una maggiore possibilità di scelta, conseguente all'aumento della contendibilità del mercato determinato dal rispetto effettivo delle norme del DMA, che mirano dunque a tutelare i consumatori come effetto riflesso del miglioramento dei rapporti tra gatekeeper e utenti commerciali. Anche un beneficio indiretto può dirsi, in linea di principio, lesivo degli interessi collettivi dei consumatori ai sensi dell'art. 42 DMA.

Guardando particolarmente alla disciplina italiana di trasposizione, vale a dire il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 28, le principali criticità che emergono sono legate all'impianto che si è scelto di disegnare, che vede di fatto l'azione rappresentativa "allineata" all'azione di classe, ma differenziata solo per specialità, nel senso cioè da attrarre alla sua orbita tutto quanto inerisca agli interessi collettivi dei consumatori, secondo il sestante tematico fornito dall'Allegato II-septies al c. cons.

A differenza di quanto avvenuto in altri ordinamenti, tra i quali ad esempio quello francese o in quello tedesco, ove il recepimento della direttiva n. 1828 è stata occasione per un'ampia rimediazione della materia delle tutele meta-individuali¹⁰⁰, il legislatore ha scelto di mantenere inalterata la esistente disciplina di tutela di classe – già peraltro fatta migrare, nel 2019, dal codice del consumo al codice di procedura civile e deprivata di qualsiasi ancoraggio esclusivo, oggettivo e soggettivo, alla materia di consumo – e semplicemente inserire una nuova tecnica (rappresentativa, appunto) nel codice del consumo (artt. 140-ter e ss. c. cons.).

Benché la scelta del doppio binario potesse in sé risultare propizia per valorizzare giusto l'autonomia della tutela rappresentativa rispetto a quella di classe, e, soprattutto, la specificità degli interessi alla base dell'una rispetto a quello che sostiene l'altra, si è di fatto dato luogo ad un sostanziale allineamento tra di esse, foriero di un grave equivoco.

Pur se collocate in codici diversi, infatti, le due tecniche di tutela mostrano di essere disposte sul medesimo piano ideale, di differenziarsi cioè solo a mo' di un rapporto di specie (la tutela rappresentativa) a genere (quella di classe). Gli "interessi collettivi" da far valere in chiave rappresentativa (come detto, interessi a vocazione generale e soprattutto "adespoti"), finiscono in altri termini con il differenziarsi da quelli che trovano riscontro nella singola "classe" (costituenti mera sommatoria, aggregazione quantitativa di interessi individuali) solo se ed in quanto riferiti a consumatori.

Riprova di ciò si trae dal semplice raffronto tra la formula dei "diritti individuali omogenei", che sta a base del meccanismo dell'azione di classe dell'art. 840-bis c.p.c., e quella degli "interessi di un certo numero di consumatori che sono stati o potrebbero essere danneggiati da una violazione delle disposizioni di cui all'allegato II septies" che si trova invece nell'art. 140-ter, comma 1°, c. cons. (lett. c), a proposito della tutela rappresentativa¹⁰¹.

L'azione rappresentativa finisce così per collassare dentro quella di classe generalista, anche in ragione della comune struttura trifasica¹⁰², la cui ultima fase – quella di liquidazione, con riferimento ai rimedi di *redress* – presuppone comunque sia una pur sommaria cognizione ravvicinata della vicenda che ha riguardato il singolo consumatore¹⁰³. Difatti, nel momento in cui l'azione impone un accertamento circostanziato della situazione del singolo – in termini di esistenza del danno, sussistenza del nesso causale ed entità del pregiudizio – il processo torna a gravitare attorno al diritto individuale.

Ulteriore riprova del "collasso" dell'azione rappresentativa sul modello dell'azione di classe è data non solo e tanto dalla riferibilità a entrambe le azioni del rito semplificato dell'art. 281-

¹⁰⁰ Cfr. PELLIER 2025, 90 ss. Con particolare riguardo alla via tedesca, essa è consistita nel mettere capo a una disciplina generale delle tutele collettive (*Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz* – VDuG) che coniugasse azioni di *redress* (*Abhilfeklagen*), promosse dalle associazioni dei consumatori, la rodada (sul modello del *Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz* -KapMuG, del 2005) azione dichiarativa modello (*Musterfeststellungsklage*), cui accompagnare talune necessarie modifiche allo ZPO e ad altre disposizioni. Per una panoramica d'insieme cfr. RÖTHEMEYER 2023.

¹⁰¹ Messo conto che l'art. 140-septies, comma 8, lett. c) c. cons. stabilisce che la domanda è inammissibile ove ravvisata la carente omogeneità dei diritti individuali per cui è richiesta l'adozione dei provvedimenti compensativi.

¹⁰² Su cui CONSOLO 2020, 714 ss.

¹⁰³ Invero, anche se la responsabilità è accertata in via collettiva, il danno resta individuale, talché nella fase di liquidazione il giudice deve comunque esaminare la posizione di ciascun aderente, verificando se rientri effettivamente nella classe individuata, se abbia subito il danno lamentato, quale ne sia l'ammontare secondo i criteri stabiliti nella sentenza. Sul punto cfr. GIUSSANI 2019, 2316 ss.

septies c.p.c. ma altresì dalla plurima contiguità di discipline, la quale presenta nel complesso più elementi critici che di reale vantaggio.

Tra questi ultimi può annoverarsi il tassello dell'accesso alle prove. Il legislatore italiano del recepimento, infatti, coerentemente con la scelta di fondo esplicitata art. 140-*septies* c.cons., ha scelto di dare attuazione alla prima parte dell'art. 18 della dir. 2020/1828/UE¹⁰⁴ rinviando a quanto in effetti già codificato in ordine alla *machinery* processuale di tutela aggregata del codice di rito civile, e in special modo all'art 840 *quinquies* c.p.c.

Più in particolare, si è scelto di adottare un dispositivo piuttosto equilibrato di ordine di esibizione, largamente ispirato al modello della disciplina interna di recepimento della dir. 2014/104/UE¹⁰⁵ (avvenuta in Italia con il d.lgs. n. 3/2017), che governa le azioni per il risarcimento del danno antitrust, a sua volta per molti aspetti in continuità con la c.d. *discovery* industriale dell'art. 121 c.p.i. Un dispositivo che consente di sottrarsi alle maglie strette del modello generale, dettato dall'art. 210 c.p.c. (riguardante gli ordini di esibizione), mantenendo però *Court centered* la deroga all'assolvimento degli oneri di allegazione probatoria; pur essendo, infatti, indefettibile l'istanza di parte, al giudice viene demandato di farsi interprete, secondo principio di proporzionalità, del miglior bilanciamento tra esigenze di adeguata *discovery* e contrapposte esigenze di riservatezza riferibili alla controparte.

Il giudice, infatti, accogliendo «l'istanza motivata del ricorrente, contenente l'indicazione di fatti e prove ragionevolmente disponibili dalla controparte, sufficienti a sostenere la plausibilità della domanda», può rivolgere ordine di esibizione al convenuto, «individuando specificamente e in modo circoscritto gli elementi di prova o le rilevanti categorie di prove da produrre». Inoltre, il favor per la *discovery* risulta presidiato, oltre che dalla previsione di sanzioni amministrative a carico di chi rifiuti, senza giustificato motivo, di esibire le prove che è stato ordinato di esibire, ovvero che le distrugga, (commi 11° e 12°), anche dalla c.d. efficacia probatoria dell'inottemperanza: ferme restando le sanzioni amministrative contro chi non motivi il proprio comportamento renitente, il giudice, valutato ogni elemento di prova, può ritenere accertato il fatto al quale la prova (omessa) si riferisce (art. 840-*quinquies*, comma 13°, c.p.c.).

Per altro verso non possono però non segnalarsi gli aspetti negativi dell'appiattimento sulle scelte già compiute in tema di azione di classe. Spicca innanzitutto l'infelice mantenimento dell'impianto ad *opt in* (anziché ad *opt out*) ma soprattutto si segnala la mancata previsione di meccanismi diretti affinché le decisioni assunte dalle Authorities possano avere un rilievo in sede di giudizio civile.

Ciò risulta particolarmente censurabile giacché rischia di interferire con il meccanismo di trasmissione degli indirizzi di enforcement già delineatisi a livello pubblicistico (di *public enforcement* meglio) lungo la sequenza attuativa che – a nostro avviso per il tramite dell'azione rappresentativa – innerva il *private enforcement* pulviscolare (la vera e propria *regulation through private litigation*). In una prospettiva regolatoria, giova ripeterlo a chiare lettere, *public* e *private enforcement* devono convergere; di più, quanto più vengono in rilievo interessi generali, tanto più la mobilitazione dei rimedi privatistici deve essere coerente e rilevare in chiave di rafforzamento degli indirizzi già delineatisi.

D'altra parte, giova sottolineare come il sistema del diritto privato regolatorio si sia nel suo complesso già dotato di un dispositivo assai efficace quale il *binding effect* previsto dalla dir.

¹⁰⁴ A mente del citato articolo, «Gli Stati membri provvedono affinché, qualora un ente legittimato abbia fornito prove ragionevolmente disponibili sufficienti per supportare un'azione rappresentativa e abbia indicato che ulteriori elementi di prova si trovano nella disponibilità del convenuto o di un terzo, se richiesto da tale ente legittimato, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa sia in grado di disporre, che tali prove siano esibite dal convenuto o dal terzo in conformità del diritto procedurale nazionale, fatte salve le norme nazionali e dell'Unione in materia di riservatezza e proporzionalità».

¹⁰⁵ Direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014, relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

2014/104/UE, sviluppo/affinamento dell'indirizzo che si dipana dall'art. 16 del Reg. 2003/01/CE. Può inoltre utilmente richiamarsi il c.d. regolamento CPC (*Consumer Protection Cooperation*)¹⁰⁶, che chiama ciascuno Stato dell'Unione a designare un'Autorità pubblica cui demandare l'applicazione delle norme di protezione dei consumatori, ovvero la direttiva ECN+ (2019/1/UE)¹⁰⁷. E ancora, sul piano giurisprudenziale, invece, riportarsi ad alcuni arresti della Corte di Giustizia quali *Biuro*¹⁰⁸, *mBank S.A.*¹⁰⁹ e *LOT SAC*¹¹⁰.

Ebbene, raffrontando queste indicazioni con quella ben diversa compiuta in tema di azioni rappresentative, in generale, stante la vaga formulazione art 15, dir. 2020/1828/UE¹¹¹, nonché da legislatore italiano del recepimento, in particolare, lo iato appare massimo e difficilmente comprensibile: si trascorre da un estremo all'altro, da una previsione forse persino supererogatoria quale il *binding effect* delle *antitrust claims*, al subottimale silenzio della disciplina municipale sulle tutele meta-individuali (già collettive ed oggi pure rappresentative).

Ne deriva appunto un *vulnus* al disegno regolatorio complessivo, quasi una sterilizzazione dell'elemento di cerniera tra *public* e *private enforcement*, il che riteniamo sia sufficiente a lasciare pronosticare interventi correttivi da parte della Corte di Giustizia, incentranti sulla (solo parziale) euroconformità della disciplina italiana di recepimento della dir. 2020/1828/UE ed eventualmente delle altre consimili su scala continentale.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

¹⁰⁷ Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

¹⁰⁸ Cfr. Corte giust. UE, 21 dicembre 2016, causa C-119/15, *Biuro podróży „Partner” Sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej c. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*.

¹⁰⁹ Corte giust. 23 settembre 2023, causa C-139/22, *M. c. mBank S.A.*

¹¹⁰ Cfr. Corte giust. UE, 29 settembre 2022, causa C-597/20, *Polskie Linie Lotnicze „LOT” SA c. Budapest Főváros Kör-mányhivatala*.

¹¹¹ Dal seguente tenore: «gli Stati membri provvede affinché una decisione definitiva di un organo giurisdizionale o di un'autorità amministrativa di qualsiasi Stato membro relativa all'esistenza di una violazione a danno degli interessi collettivi dei consumatori possa essere usata da tutte le parti come prova nell'ambito di eventuali altre azioni dinanzi ai loro organi giurisdizionali o autorità amministrative nazionali al fine di invocare provvedimenti risarcitori nei confronti dello stesso professionista per la stessa pratica, conformemente al diritto nazionale in materia di valutazione delle prove».

Riferimenti bibliografici

- ALMADA M., PETIT N. 2025. *The EU AI Act: Between the Rock of Product Safety and the Hard Place of Fundamental Rights*, in «Common Market Law Review», 2025, 62, 1, 85 ss.
- ALONZO E. 2024. *Il risarcimento del danno per violazioni del GDPR (art. 82 Reg. UE 2016/679). La tutela della persona nelle logiche del diritto privato regolatorio?*, in «Nuova Giurisprudenza Civile Commentata», 3, 2024, 601 ss.
- AMORE G. 2020. *Fairness, Transparency e Accountability nella protezione dei dati personali*, in «Studium Juris», 4, 2020, 414 ss.
- ANGELONE A., COLOMBO C., MARTONE I., PERLINGIERI C., VALONGO A. (eds.) 2025. *Intelligenza artificiale e piattaforme digitali: dalla co-regolamentazione alla co-vigilanza*, ESI.
- AULETTA F. 2022. *L'azione rappresentativa come strumento di tutela dei diritti*, in «Le nuove leggi civili commentate», 6, 2022, 1670 ss.
- BASUNTI C. 2020. *La (perduta) centralità del consenso nello specchio delle condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in «Contratto e impresa», 2, 2020, 860 ss.
- BOTTA M. 2023a. *Shall We Share? The Principle of FRAND in B2B Data Sharing*, RSC Working Paper 2023/30. Disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=4422925> (consultato il 4 giugno 2026).
- BOTTA M. 2023b. *The Principle of FRAND in B2B Data Sharing: Lessons from Licensing of Standard Essential Patents and Competition Law Remedies*, in «Concurrences», 3, 2023. Disponibile in: <https://awards.concurrences.com/en/awards/2024/academic-articles/the-principle-of-frand-in-b2b-data-sharing-lessons-from-licensing-of-standard> (consultato il 4 giugno 2026).
- BRAVO F. 2019. *L'«architettura» del trattamento e la sicurezza dei dati e dei sistemi*, in CUFFARO V., D'ORAZIO R., RICCIUTO V. (eds.), *I dati personali nel diritto europeo*, Giappichelli, 775 ss.
- CAMILLERI E. 2024. *Responsabilità civile e illecito antitrust*, in SCOGNAMIGLIO C. (ed.), *I tematici – La responsabilità civile*, Giuffrè, 920 ss.
- CAMILLERI E. 2022. *La dir. 2020/1828/UE sulle azioni rappresentative e il “sistema delle prove”. La promozione dell'interesse pubblico attraverso la tutela degli interessi collettivi dei consumatori: verso quale modello di enforcement?*, in «Le nuove leggi civili commentate», 2022, 4, 1062 ss.
- CAMILLERI E. 2024. *L'azione rappresentativa e il raccordo imperfetto con il diritto privato regolatorio. Le decisioni delle Authorities tra libero apprezzamento e presunzioni giurisprudenziali: spunti dall'arrêt Repsol*, in «Le nuove leggi civili commentate», 2, 2024, 437 ss.
- CANDINI A. 2017. *Gli strumenti di tutela*, in FINOCCHIARO G. (ed.), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 590 ss.
- CAPPIELLO B. 2024. *The EU and the AI ACT. Was It Worthwhile to Be the First?*, in «Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche», 4, 2024, 235 ss. Disponibile in https://ceridap.eu/pdf/estratti/Estratto-10.13130_2723-9195_2024-4-175.pdf (consultato il 4 giugno 2026).
- CARLEO R. 2021. *Il principio di accountability nel GDPR: dalla regola alla autoregolazione*, in «Nuovo diritto civile», 1, 2021, 359 ss.
- CASAROSA F. 2018. *La tutela aggregata dei dati personali nel Regolamento 2016/679: una base per l'introduzione di rimedi collettivi?*, in MANTELERO A., POLETTI D. (eds.), *Regolare la tecnologia: il Reg. UE 2016/679 e la protezione dei dati personali. Un dialogo fra Italia e Spagna*, Pisa University Press, 253 ss.
- CASAROSA F. 2020. *Azioni collettive fra tutela dei dati personali e tutela dei consumatori: nuovi strumenti alla prova dei fatti*, in IAMICELI P. (ed.), *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria*, Editoriale Scientifica, 433 ss.

- CASOLARI F. 2024. *Il Digital Services Act e la costituzionalizzazione dello spazio digitale europeo*, in «Giurisprudenza italiana», 2, 2024, 462 ss.
- CEBULAK P., MORVILLO M., SALOMON S. 2024. *Strategic Litigation in EU Law: Who Does It Empower?*, in «German Law Journal», Vol. 25, No. 6, 2024, 800 ss.
- CHEREDNYCHENKO O. 2025. *The Public and Private Enforcement of EU Digital Space Private Law*, in «European Review of Private Law», 33, 5-6, 2025, 1073 ss.
- CONSOLO C. 2020. *L'azione di classe trifasica, infine inserita nel c.p.c.*, in «Rivista di diritto processuale», 2020, 2, 714 ss.
- CORSO S. 2025. *Lo spazio europeo dei dati sanitari. Prime riflessioni sul Regolamento UE 2025/327*, in «Le nuove leggi civili commentate», 3, 2025, 563 ss.
- CUFFARO V. 2024. *Risarcimento del danno e trattamento dei dati personali*, in SCOGNAMIGLIO C. (ed.), *I tematici – La responsabilità civile*, Giuffrè, 1360 ss.
- DE CRISTOFARO G. 2022. *Azioni “rappresentative” e tutela degli interessi collettivi dei consumatori. La “lunga marcia” che ha condotto all’approvazione della dir. 2020/1828/UE e i profili problematici del suo recepimento nel diritto italiano*, in «Le nuove leggi civili commentate», 4, 2022, 1010 ss.
- DE GREGORIO G. 2021. *The Rise of Digital Constitutionalism in the European Union*, in «International Journal of Constitutional Law», 19, 1, 2021, 41 ss.
- DE PASQUALE P. 2022. *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell’Unione Europea?*, in «Diritto dell’Unione europea», 2022, 1 ss.
- DOMURATH I., MICKLITZ H.W. 2024. *EU Digital Private Law: Tattering or New Beginning?*, in «European Review of Contract Law», 20, 4, 2024, 263 ss.
- DREXL J. 2019. *Legal Challenges of the Changing Role of Personal and Non-Personal Data in the Data Economy*, in DE FRANCESCHI A., SCHULZE R. (eds.), *Digital Revolution: Challenges for Law*, C.H. Beck – Nomos, 19 ss.
- ETTELDORF C. 2022. *DMA - Digital Markets Act or Data Markets Act?*, in «European Data Protection Law Review», 8, 2, 2022, 255 ss.
- FEDERICO M. 2022. *Rappresentanza degli interessati, diritti individuali e group data protection*, in «Persona e mercato», 4, 2022, 674 ss.
- FEDERICO M. 2023. *European Collective Redress and Data Protection. Challenges and Opportunities*, in «MediaLaws», 1, 2023, 86 ss.
- FIA T. 2021. *An Alternative to Data Ownership: Managing Access to Non-Personal Data through the Commons*, in «Global Jurist», 21, 1, 2021, 181 ss.
- FIA T. 2024. *Unfair Terms Review in the Data Act: An Effective Means for Institutionalising Data (Markets)?*, in «Rivista internazionale di filosofia del diritto», 2, 2024, 317 ss.
- FINOCCHIARO G. 2017. *Il quadro d’insieme sul Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali*, in EAD. (ed.), *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 14 ss.
- FINOCCHIARO G. 2019. *Il principio di accountability*, in «Giurisprudenza italiana», 12, 2019, 2778 ss.
- FINOCCHIARO G. 2022. *La proposta di regolamento sull’intelligenza artificiale: il modello europeo basato sulla gestione del rischio*, in «Diritto dell’informazione e dell’informatica», 2, 2022, 303 ss.
- FINOCCHIARO G. 2024. *Intelligenza artificiale. Quali regole?*, il Mulino.
- GALLI F. 2023. *Il principio di accountability*, in CALIFANO L., FIORILLO V., GALLI F. (eds.), *La protezione dei dati personali: natura, garanzie e bilanciamento di un diritto fondamentale*, Giappichelli, 137 ss.
- GIANNONE CODIGLIONE G. 2016. *Risk-based approach e trattamento dei dati personali*, in SICA S.,

- D'ANTONIO V., RICCIO G.M. (eds.), *La nuova disciplina europea della privacy*, Wolters Kluwer, 55 ss.
- GIUSSANI A. 2019. *La fase di determinazione del quantum nella nuova azione di classe*, in «Giurisprudenza italiana», 10, 2019, 2316 ss.
- GRAEF I. 2019. *Towards a Holistic Regulatory Approach for the European Data Economy: Why the Illusive Notion of Non-Personal Data Is Counterproductive to Data Innovation*, in «European Law Review», 44, 5, 2019, 605 ss.
- GRANIERI M. 2023. *Problema e sistema dei dati non personali nel diritto euro-unitario*, in «AIDA», 2023, 197 ss.
- GSELL B., MÖLLERS T.M.J. (eds.) 2020. *Enforcing Consumer and Capital Markets Law. The Diesel Emissions Scandal*, Intersentia.
- HORNKOHL L., RIBERA MARTÍNEZ A. 2025. *Collective Actions and the Digital Markets Act: A Bird Without Wings*, in «The Antitrust Bulletin», 70, 1, 2025, 3 ss. Disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=4637661> (consultato il 4 giugno 2026).
- IAMICELI P., CAFAGGI F. 2025. *The Architecture of EU Law Enforcement. The Complementarity of Remedies and Sanctions in Light of Effectiveness, Proportionality, and Dissuasiveness*, in «European Review of Private Law», 33, 3, 2025, 603 ss.
- IANNUZZI A. 2018. *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica.
- IANNUZZI A. 2020. *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo online», Vol. 44, No. 3, 2020, 3277 ss.
- INGLESE M. 2024. *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in FERRI F. (ed.), *Quaderni AISDUE – L'Unione europea e la nuova disciplina sull'intelligenza artificiale: questioni e prospettive*, Editoriale Scientifica, 71 ss.
- IOANNIDOU M. 2019. *Compensatory Collective Redress for Low Value Consumer Claims in the EU: A Reality Check*, in «European Review of Private Law», 27, 6, 2019, 1367 ss.
- KJAER P.F. 2023. *Five Variations of Transformative Law: Beyond Private and Public Interests*, in «Erasmus Law Review», 2023, 140 ss.
- KOMNINOS A. 2007. *Effect of Commission Decisions on Private Antitrust Litigation: Setting the Story Straight*, in «Common Market Law Review», 44, 5, 2007, 1387 ss.
- KOMNINOS A. 2024. *Private Enforcement of the DMA Rules before the National Courts*. Disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=4791499> (consultato il 4 giugno 2026).
- LIBERTINI M. 2024. *Diritto civile e tutela del mercato. Il rapporto tra pubblico e privato: la complementarità fra public e private enforcement nel diritto antitrust*, in «Accademia», 4, 2024, 45 ss.
- MALGIERI G., SANTOS C. 2025. *Assessing the (Severity of) Impacts on Fundamental Rights*. Disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=4875937> (consultato il 4 giugno 2026).
- MANTELERO A. 2017. *Responsabilità e rischio nel Reg. UE 2016/679*, in «Le nuove leggi civili commentate», 1, 2017, 144 ss.
- MANTELERO A. 2019. *La gestione del rischio*, in FINOCCHIARO G. (ed.), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE n. 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, Zanichelli, 473 ss.
- MANTELERO A. 2024. *The Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA) in the AI Act: Roots, Legal Obligations and Key Elements for a Model Template*, in «Computer Law & Security Review», 54, 2024, 1 ss.
- MICKLITZ H.W. 2009. *The Visible Hand of European Regulatory Private Law. The Transformation of European Private Law from Autonomy to Functionalism in Competition and Regulation*, in «Yearbook of European Law», 28, 1, 2009, 3 ss.

- MICKLITZ H.W. 2016. *Il consumatore: mercatizzato, frammentato, costituzionalizzato*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», n. 3, 2016, 859 ss.
- NASCIMBENE B. 2025. *Il mercato unico digitale è una nuova frontiera dell'integrazione europea?*, in «Eurojus», 3, 2025, 105 ss.
- NOTO LA DIEGA G. 2023. *Internet of Things and the Law: Legal Strategies for Consumer-Centric Smart Technologies*, Routledge.
- O'KEEFFE S. 2001. *First Among Equals: The Commission and the National Courts as Enforcers of EC Competition Law*, in «European Law Review», 3, 2001, 301 ss.
- OMLOR S. 2024. *Unfair Contractual Terms under the EU Data Act*, in «European Review of Private Law», 2024, 2, 173 ss.
- PAGLIANTINI S. 2025. *La base giuridica dell'AI Act ex art. 114 TFUE: l'intelligenza artificiale tra mercato e persona*, in «Foro italiano», 2025, 1, 19 ss.
- PAGLIETTI M.C. 2023. *Il mercato delle controversie. Il Third Party Litigation Funding come strumento di finanziamento responsabile dell'accesso alla giustizia*, in «Banca borsa e titoli di credito», 6, 2023, 821 ss.
- PANELLA L. (ed.) 2018. *Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno*, Editoriale Scientifica.
- PATHAK M. 2024. *Data Governance Redefined: The Evolution of EU Data Regulations from the GDPR to the DMA, DSA, DGA, Data Act and AI Act*, in «European Data Protection Law Review», 10, 1, 2024, 43 ss.
- PELLIER J.D. 2025. *Regard sur la nouvelle action de groupe à la lumière du droit de la consommation*, in «Revue des contrats», 3, 2025, 90 ss.
- PICHT P.G. 2023. *Caught in the Acts: Framing Mandatory Data Access Transactions under the Data Act, Further EU Digital Regulation Acts, and Competition Law*, in «Journal of European Competition Law & Practice», 14, 2, 2023, 67 ss.
- PITRUZZELLA G. 2025. *Il costituzionalismo digitale tra Stati Uniti e Europa*, in «Unione europea e diritti», 2, 2025. Disponibile in: <https://uediritti.it/editoriale-il-costituzionalismo-digitale-tra-stati-uniti-e-europa/> (consultato il 4 giugno 2026).
- POLLICINO O. 2022. *I Codici di condotta tra self-regulation e hard law: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione on line*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, 2022, 1031 ss.
- POLLICINO O., ROMEO G. (eds.) 2016. *The Internet and Constitutional Law. The Protection of Fundamental Rights and Constitutional Adjudication in Europe*, Routledge.
- RESTA G. 2022. *Cosa c'è di "europeo" nella Proposta di Regolamento UE sull'intelligenza artificiale?*, in «Diritto dell'informazione e dell'informatica», 2, 2022, 323 ss.
- RESTA G. 2022. *Pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, 2022, 971 ss.
- RESTA G. 2023. *Towards a Unified Regime of Data-Rights?*, in RESTA G., ZENO-ZENCOVICH V. (eds.), *Governance of/through Big Data. Volume I*, RomaTrE-Press, 643 ss.
- RICCI A. 2024. *Introduzione al regolamento europeo sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo*, in «Le nuove leggi civili commentate», 3, 2024, 799 ss.
- RICCIUTO V. 2022. *L'equivoco della privacy. Persona vs dato personale*, ESI.
- RÖTHEMEYER V.P. 2023. *VDuG – Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz Handkommentar*, Nomos.
- RUGGIERI P.C. 2021. *Art. 80. Rappresentanza degli interessati*, in D'ORAZIO R., FINOCCHIARO G., POLLICINO O., RESTA G. (eds.), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, 872 ss.

- SCOTT C. 2019. *Consumer Law, Enforcement and the New Deal for Consumers*, in «European Review of Private Law», 27, 6, 2019, 1279 ss.
- SILEONI S. 2011. *Autori delle proprie regole. I codici di condotta per il trattamento dei dati personali e il sistema delle fonti*, Cedam.
- SIMONCINI A. 2022. *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 4, 2022, 1031 ss.
- THOBANI S. 2019. Art. 80 Regolamento Generale per la Protezione dei Dati Personali, in BARBA A., PAGLIANTINI S. (eds.), *Delle Persone, Leggi collegate, Commentario del Codice Civile*, Utet, 1202 ss.
- TOMBAL T., GRAEF I. 2022. *The Regulation of Access to Personal and Non-Personal Data in the EU: From Bits and Pieces to a System?*, in «TILEC Discussion Paper», No. 2022-019, disponibile in: <https://ssrn.com/abstract=4304148>, ultimo accesso il 4 giugno 2026.
- TRIDIMAS T. 2023. *Rights, Remedies, and Access to Justice in Consumer-Related Litigation: Is Union Law Fit for Purpose?*, in «European Journal of Consumer Law», 3, 2023, 513 ss.
- TWIGG-FLESNER C. 2018. *Bad Hand? The “New Deal” for EU Consumers*, in «European Union Private Law Review», 15, 4, 2018, 166 ss.
- VERSACI G. 2023. *Trattamenti illeciti dei dati personali e tutele collettive dei consumatori*, in PALMIERI A., ALTAMURA F. (eds.), *Class Action e meccanismi di tutela collettiva. Le prospettive di sviluppo e le sfide della dimensione digitale*, Giappichelli, 95 ss.