

**Titolarità formale e sostanziale del trattamento dei dati personali: la sentenza della Suprema Corte di Cassazione 6927/2016 sulla legittimazione passiva della Banca d'Italia quale gestore dell'archivio C.A.I.**

*di:*

*Prof. Avv. Alessandro del Ninno*  
*Studio Legale Tonucci & Partners*  
[adelninno@tonucci.com](mailto:adelninno@tonucci.com)

---

## Indice

§ 1. *Introduzione: riassunto della vicenda. L'ordine del Garante privacy di cancellazione dei dati personali dall'archivio C.A.I. e l'opposizione della Banca d'Italia.*

§ 2. *La posizione della Banca d'Italia: l'assenza di legittimazione passiva dell'ente per una titolarità del trattamento dei dati personali solo formale e priva di concreti poteri di decisione sui dati.*

§ 3. *La decisione della Suprema Corte di Cassazione.*

§ 4. *Conclusioni.*

---

**§ 1. Introduzione: riassunto della vicenda. L'ordine del Garante privacy di cancellazione dei dati personali dall'archivio C.A.I. e l'opposizione della Banca d'Italia.**

Mentre sono in corso i lavori avviati dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali per la revisione del vigente codice deontologico del 2005 sulle centrali rischi private - Allegato 5 al Codice in materia di protezione dei dati personali - (con Provvedimento del 17 aprile 2014 n. 203 il Garante ha difatti avviato un processo di revisione del Codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti, per aggiornarlo alle numerose modifiche normative intervenute nel corso del tempo), la prima sezione civile della Suprema Corte di Cassazione ha emanato una interessante sentenza (Cass. 6927/2016 del 25 Febbraio 2016, depositata il 6 aprile 2016) con la quale ha chiarito alcuni presupposti e principi in base ai quali va riconosciuto in

capo alla Banca d'Italia il ruolo di titolare del trattamento dei dati personali nella qualità di gestore pubblico della Centrale di allarme interbancario (C.A.I.).

Anni addietro una società aveva fatto ricorso al Garante chiedendo che l'Autorità per la protezione dei dati personali ordinasse alla Banca d'Italia e all'Istituto di credito Bipop Carire - quali titolari del trattamento - la cancellazione di dati personali riferiti a talune iscrizioni illegittime di assegni bancari (rivelatisi rubati e falsificati da terzi) a carico della società presso l'archivio C.A.I. Il Garante aveva accolto il ricorso ordinando alla Banca d'Italia e all'istituto di credito la cancellazione dei dati. A tale provvedimento di era opposta la Banca d'Italia proponendo ricorso giudiziario al Tribunale di Roma e rilevando la carenza di legittimazione passiva in quanto soggetto pubblico che tratta i dati nell'ambito dell'archivio C.A.I. per finalità pubbliche (*"assicurare il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento"*), dovendosi imputare in concreto la qualità di titolare del trattamento dei dati in capo agli istituti di credito segnalanti. Il Tribunale di Roma accoglieva il ricorso rilevando che le operazioni di concreto trattamento dei dati personali sono in tali casi riservate agli istituti di credito segnalanti, mentre alla Banca d'Italia, pur formalmente indicata quale titolare del trattamento, è riservata una funzione meramente esecutiva, affidata in concessione ad un terzo soggetto, di tenuta dell'archivio e di verifica della regolarità formale delle segnalazioni, senza alcun potere di iscrizione, aggiornamento, rettifica e cancellazione dei dati iscritti.

Avverso questa sentenza, il Garante per la protezione dei dati personali proponeva ricorso per Cassazione, a cui si è nuovamente opposta la Banca d'Italia.

## **§ 2. La posizione della Banca d'Italia: l'assenza di legittimazione passiva dell'ente per una titolarità del trattamento dei dati personali solo formale e priva di concreti poteri di decisione sui dati.**

La decisione della Suprema Corte di Cassazione si rileva particolarmente interessante sotto un duplice profilo: il primo, poiché affronta e chiarisce il rapporto - ai fini della conseguente applicabilità dei principi normativi in materia di protezione dei dati personali - tra una titolarità del trattamento dei dati solo formale e la titolarità del trattamento in concreto in capo al soggetto che materialmente ha il potere di compiere le operazioni del trattamento; il secondo poiché da risposta al seguente quesito posto dalla Banca d'Italia:

*"se la Banca d'Italia debba essere qualificata come titolare del trattamento dei dati personali contenuti nell'archivio degli assegni bancari e postali e delle carte di credito (Centra di Allarme Interbancaria - C.A.I.), istituita dall'art. 10-bis l. 386/1990 e disciplinata dal D.M. 458/2001, in quanto ente presso il quale è istituito l'archivio, con la conseguenza che l'interessato al trattamento di un dato ivi raccolto (nella specie, società apparente traente di un*

*assegno privo di provvista) può rivolgere ai sensi dell'art. 147, comma 1, del Codice della privacy, nei confronti della banca d'Italia, quale titolare, il ricorso al Garante inteso ad ottenere l'ordine di rettifica o cancellazione dell'iscrizione nell'archivio di un dato inesatto, restando irrilevante, al fine di escludere la legittimazione della Banca d'Italia, la circostanza che il dato inesatto fosse stato inserito nell'archivio su segnalazione della banca emittente l'assegno, la quale a sua volta va qualificata come titolare del trattamento del dato, in quanto soggetto presso cui è istituita la sezione remota dell'archivio, e la circostanza che la gestione dell'archivio, in particolare per quanto attiene al controllo dell'esattezza e completezza dei dati inseriti, sia stata delegata dalla Banca d'Italia ad altro soggetto (Società interbancaria di automazione) che assume al riguardo la qualità di mero responsabile del trattamento dei dati".*

In sostanza, la Banca d'Italia chiede di conoscere se:

1. la mera qualifica formale di titolare del trattamento, pure attribuitagli dalla legge nella gestione e tenuta dell'archivio C.A.I.;
2. lo svolgimento da parte della Banca d'Italia di mere funzioni esecutive di tenuta dell'archivio e di verifica della regolarità formale delle segnalazioni (tra l'altro funzioni affidate al soggetto terzo Società interbancaria di automazione);
3. l'assenza di qualsivoglia potere di iscrizione, aggiornamento, rettifica e cancellazione dei dati nell'ambito dell'archivio;

non siano da considerare circostanze tali da escludere tanto la qualifica in capo ad essa della qualità di "titolare del trattamento" quanto la conseguente legittimazione passiva (cioè essere destinataria di un ricorso da parte di un soggetto cui si riferiscono i dati personali per l'attuazione dei diritti ex art. 7 del Codice della privacy), essendo nella prospettiva della Banca d'Italia tale legittimazione esclusivamente in capo ai soggetti - cioè la banca emittente l'assegno e titolare della sezione remota dell'archivio - che materialmente ed in concreto esercitano i poteri decisionali in merito alla finalità e modalità del trattamento dei dati nell'ambito dell'archivio.

Riassumendo la posizione della Banca d'Italia, l'ente sostiene nel ricorso per Cassazione che la legittimazione passiva sarebbe legata ad una titolarità del trattamento effettiva e concreta - e non solo formale - ravvisabile nel caso in questione esclusivamente nell'istituto di credito titolare- tramite la sezione remota dell'archivio centrale C.A.I. detenuto dalla Banca d'Italia - del potere di iscrizione, aggiornamento, rettifica e cancellazione dei dati iscritti.

### **§ 3. La decisione della Suprema Corte di Cassazione.**

La Suprema Corte ha accolto il ricorso dell'Autorità Garante per la protezione dei dati ed ha risposto come segue al quesito posto dalla Banca d'Italia.

In primo luogo, gli ermellini richiamano il principio generale per il quale la Banca d'Italia – pur soggetto pubblico – non si sottrae alla disciplina in materia generale di protezione dei dati personali. In tale ambito, la Corte chiarisce anche la portata dell'art. 8, comma 2, lettera (d) del Codice della privacy. Tale norma, difatti, pone – tra le altre – una deroga alla possibilità di esercizio dei diritti sui propri dati personali (accesso, rettifica, aggiornamento blocco, cancellazione, opposizione, etc) da parte dell'interessato, stabilendo che i diritti di cui all'articolo 7 non possono essere esercitati con richiesta al titolare o al responsabile o con ricorso ai sensi dell'articolo 145 del Codice della privacy se i trattamenti di dati personali sono effettuati da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità.

Chiarisce però la Suprema Corte che tale limitazione/deroga all'esercizio dei diritti sui propri dati si applica chiaramente ai soli mezzi di ricorso di tipo amministrativo richiamati dall'art. 8 (*"ricorso ai sensi dell'articolo 145 del Codice della privacy"*, cioè il ricorso al Garante quale Autorità amministrativa di controllo) e non può essere applicata anche alla diversa tutela di tipo giurisdizionale (ex art. 152 del Codice della privacy, rubricato *"Autorità Giudiziaria ordinaria"*), non richiamata dalla norma nell'ambito di esclusione, con la conseguenza che la Banca d'Italia, pur nel perseguimento *"in base ad espressa disposizione di legge, di esclusive finalità inerenti al sistema dei pagamenti ed al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari"*, può essere legittimata passiva nei casi di ricorso all'Autorità Giudiziaria per far valere la responsabilità civile per danni cagionati dal trattamento (cfr. art. 15 del Codice della privacy) per segnalazione erroneamente effettuata.

In secondo luogo, la Suprema Corte rigetta la posizione asserita dalla Banca d'Italia circa l'assenza di legittimazione passiva correlata ad una titolarità del trattamento solo formale e priva di contenuti e poteri effettivi sui dati, e basa tale decisione sui seguenti principi:

- a) l'art. 10-*bis* della l. 386/1190 istitutiva della Centrale di Allarme interbancaria dispone che la Banca d'Italia *"quale titolare del trattamento"*, può avvalersi di un ente esterno per la gestione dell'archivio quale responsabile del trattamento;
- b) l'art. 1, comma 4, del d.m. 458/2001 dispone che qualora la Banca d'Italia si avvalga di un responsabile esterno per la gestione dell'archivio, quest'ultimo è tenuto a presentare *"una relazione annuale alla Banca d'Italia quale titolare del trattamento"*;

- c) l'art. 11 del d.m. 458/2001 dispone che gli interessati possono esercitare i loro diritti privacy anche presso le sezioni remote dell'archivio e queste ultime riscontrano le istanze ex art. 7 del Codice della privacy o comunicando alla banca d'Italia le operazioni di rettifica, cancellazione, etc o provvedendovi di intesa con essa.

In base a tali principi, la Suprema Corte – accogliendo il ricorso del Garante per la privacy – chiarisce che non è possibile distinguere tra *“un concreto trattamento dei dati consistente nel loro esame, valutazione, inserimento nell'archivio, aggiornamento, etc e una qualità meramente formale di titolare del trattamento, limitata alla semplice tenuta dell'archivio e alla verifica della regolarità formale delle segnalazioni, poiché la qualifica di titolare non può essere scissa in un livello concreto e in uno formale, essa implicando sempre il potere di prendere tutte le decisioni in ordine alle finalità e alle modalità di trattamento”*.

E ciò anche quando il titolare delega tutte le funzioni effettive e concrete del trattamento ad un soggetto o responsabile terzo, con la conseguenza che nessuna esclusione o limitazione della legittimazione passiva può essere richiamata in base ad una mera titolarità formale, restando – nel caso in esame – la Banca d'Italia pienamente soggetto – quale titolare del trattamento – all'esercizio dei diritti privacy previsti dall'art. 7 del Codice della privacy. Inoltre, con riferimento alla posizione degli istituti di credito segnalanti ed al rapporto con la Banca d'Italia, la Corte conclude per l'esistenza di una contitolarità congiunta dei relativi trattamenti dei dati (nell'ambito dell'archivio remotizzato presso l'istituto di credito e presso l'archivio centrale tenuto dalla Banca d'Italia), rimarcando il dato fattuale che *“gli effetti dell'iscrizione si producono al momento in cui i dati inseriti nella sezione centrale dell'archivio sono consultabili presso le sezioni remote”* (una sorta di contitolarità legata alla sincronizzazione dei dati su piattaforma centrale e remota). Dunque, conclude la Corte, il ricorso al Garante volto ad ottenere la rettifica o la cancellazione di dati inseriti nel C.A.I. va proposto dall'interessato tanto nei confronti della Banca d'Italia (titolare del trattamento dei dati nell'archivio centrale) quanto nei confronti dell'istituto di credito segnalante (titolare del trattamento della sezione remota del C.A.I.).

#### **§ 4. Conclusioni.**

Le conclusioni della Suprema Corte di Cassazione circa l'imputazione ad un ente della titolarità del trattamento dei dati anche quando solo formale e priva di concreti poteri sui dati e delle connesse responsabilità e legittimazione passiva, non appaiono interamente condivisibili.

Per certo, l'accoglimento della tesi contraria della Banca d'Italia avrebbe aperto un *vulnus* giuridico e comportato il rischio di un teorico depotenziamento per l'interessato



della possibilità di esercitare i propri diritti verso il titolare del trattamento ogni qual volta questi avesse potuto dimostrare l'inesistenza di reali poteri sui dati. Tuttavia, il caso in questione - nell'ottica della Banca d'Italia - mirava più correttamente ad individuare nell'istituto di credito emittente gli assegni l'effettivo soggetto cui l'interessato avrebbe dovuto rivolgersi per l'esercizio dei propri diritti, non tanto a privare l'interessato - con la tesi proposta della titolarità del trattamento solo formale - dei mezzi di tutela, comunque sempre esercitabili avverso l'istituto titolare della sezione remota dell'archivio C.A.I.

Sotto altra prospettiva, la Corte supporta la sua decisione con il richiamo - questo sì meramente formalistico - alla formulazione di talune norme (l'art. 10-bis della l. 386/1990, il d.m. di esecuzione 458/2001) che solo nominalisticamente conferiscono alla Banca d'Italia la qualifica di "titolare del trattamento", senza alcun riferimento alla effettività di una tale qualità sotto il profilo dei reali poteri decisori circa il trattamento dei dati.

Ora, la definizione di titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, comma 1°, lettera (f) del Codice della privacy è: *"la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza"*.

Tale definizione associa la relativa qualifica (e le conseguenti responsabilità) esclusivamente al soggetto (ivi incluse le persone giuridiche) che ha il potere di prendere in autonomia - o di concerto con altri contitolari - le decisioni operative su:

1. finalità del trattamento;
2. modalità del trattamento;
3. strumenti impiegati per il trattamento;
4. scelte in materia di soluzioni atte a garantire i profili di sicurezza del trattamento (es: adozione delle obbligatorie misure di sicurezza minime, adozione delle misure idonee di sicurezza, etc).

E seguendo l'insegnamento contenuto nel Parere n. 1 del 16 Febbraio 2010 che il Gruppo di Lavoro per la Tutela dei Dati ex Art. 29 (ente che riunisce a livello UE tutte le Autorità privacy nazionali) ha appositamente dedicato alla corretta individuazione dei concetti di "titolare del trattamento" e di "responsabile del trattamento", al fine di fornire le regole pratiche ed operative per la corretta individuazione dei ruoli e delle responsabilità, la individuazione del titolare del trattamento è il risultato non di un mero richiamo nominalistico alle norme, ma anche di una specifica analisi empirica volta a

determinare quale sia il soggetto che ha il potere di fatto (al di là della qualificazione giuridica formale) e l'autonomia nel prendere le decisioni operative sul trattamento:

*"Il concetto di titolare del trattamento è autonomo e funzionale, nel senso che è finalizzato all'assegnazione di responsabilità laddove intervenga un'influenza effettiva: si basa quindi su un'analisi fattuale piuttosto che formale".*

Leggendo altri passi del citato parere, non si può notare un contrasto con i principi stabiliti dalla Suprema Corte di Cassazione nella sua recente decisione, se è vero che i Garanti UE ricordano che se è pur vero che il "principio della competenza giuridica" nella individuazione del titolare del trattamento (cioè la designazione del titolare direttamente effettuata da una fonte normativa) può essere un criterio applicabile, è altrettanto vero che:

- a) la competenza a "determinare" le finalità e le modalità del trattamento, anche se può derivare da una specifica attribuzione per legge, deve comunque generalmente essere attribuita in funzione degli elementi fattuali o delle circostanze del caso: occorre esaminare cioè gli specifici trattamenti in questione e capire chi li "determina" in concreto;
- b) un criterio puramente formale nella attribuzione della qualifica di titolare del trattamento (es: previsione contenuta in una legge) non è sufficiente perché potrebbe non rispecchiare la realtà, conferendo il ruolo di titolare del trattamento a un organismo che di fatto non è nella posizione di determinare alcunchè;
- c) benché la designazione di una parte come titolare del trattamento in una legge possa fornire informazioni rilevanti sullo status giuridico dell'ente, una tale designazione non permette tuttavia di stabilirne in modo definitivo lo status effettivo, che deve essere basato su circostanze concrete e fattuali su chi e su come sono svolti i trattamenti;
- d) il concetto di titolare del trattamento è funzionale, finalizzato cioè all'attribuzione di responsabilità laddove intervenga un'influenza effettiva: si basa quindi su un'analisi fattuale piuttosto che formale;
- e) anche se una designazione giuridica ufficiale contenuta in una legge risolve gran parte dei problemi di individuazione del "titolare del trattamento", una tale designazione deve comunque essere conforme alle norme relative alla protezione dei dati, garantendo che l'organismo nominato abbia il controllo effettivo dei trattamenti, o, in altre parole, che la designazione giuridica rispecchi la realtà della situazione.

E lo stesso Garante privacy italiano, nel suo fondamentale Parere del 9 Dicembre 1997, ricorda che il titolare del trattamento è *“un organismo al quale competano reali ed autonome scelte in ordine alle finalità e alle modalità del trattamento”*.

Ad avviso di scrive, dunque, le conclusioni della Suprema Corte di Cassazione, pur formalmente corrette, si concretizzano in una applicazione formalistica e nominalistica dei principi in materia di protezione dei dati personali e si basano su una valutazione del caso concreto (es: il quesito posto dalla Banca d'Italia) per lo meno parziale e priva di tutti necessari riferimenti applicabili, quali ad esempio il citato Parere dei Garanti UE sui concetti di titolare e responsabile del trattamento.