

PERSONA E MERCATO



Rivista periodica on-line

www.personaemercato.it

Anno 2025 – Numero 4

ISSN 2239-8570

Persona e Mercato è una rivista fondata da Giuseppe Vettori.

Direzione: Giuseppe Vettori

Comitato di direzione: Fabio Addis; Giuseppina Capaldo; Ernesto Capobianco; Paolo Cappellini; Gabriele Carapezza Figlia; Raffaele Caterina; Giovanni De Cristofaro; Giovanni Di Rosa; Pasquale Femia; Michele Graziadei; Stefan Grundmann; Francesco Macario; Marisaria Maugeri; Enrico Minervini; Nicola Lucifero; Roberta Montinaro; Emanuela Navarretta; Salvatore Orlando; Giovanni Passagnoli; Antonio Punzi; Maddalena Rabitti; Nicola Rizzo; Bernardo Sordi; Irene Stolzi; Antonio Rizzi; Maria Carmela Venuti; Andrea Zoppini.

Comitato scientifico dei Garanti: Pasquale Stanzone (Presidente); Vittoria Barsotti; Giovanni Cazzetta; Pietro Costa; Ginevra Cerrina Feroni; Massimo Confortini; Massimo Franzoni; Carlo Granelli; Giuseppe Grisi; Giuseppe Morbidelli; Eva Rook Basile; Andrea Simoncini; Vincenzo Varano, Alessio Zaccaria; Hans W. Micklitz; Pietro Sirena; Fabio Padovini; Massimo Zaccheo.

Comitato dei revisori: Giorgio Afferni; Antonio Albanese; Arianna Alpini; Franco Angeloni; José Luis Argudo Periz; Maria Annunziata Astone; Federico Azzarri; Luca Ballerini; Angelo Barba; Vincenzo Barba; Luca Barchiesi; Andrea Barenghi; Ettore Battelli; Francesca Bertelli; Emanuele Bilotti; Lucia Bozzi; Andrea Bucelli; Iaria Amelia Caggiano; Valentina Calderai; Mario Pio Calogero; Marco Francesco Campagna; Simona Caporusso; Valeria Caredda; Roberto Carleo; Sonia Carmignani; Achille Antonio Carrabba; Roberto Caso; Guillermo Cerdeira Bravo de Mansilla; Bianca Checchini; Maddalena Cinque; Maria Antonia Ciocia; Claudio Colombo; Nicola Corbo; Alessandra Cordiano; Camilla Crea; Fabrizio Criscuolo; Vincenzo Cuffaro; Alessandro D'Adda; Valeria De Lorenzi; Francesco Delfini; Matteo Della Casa; Stefano Deplano; Francesca Di Lella; Mirko Faccioli; Rocco Favale; Alessia Fachechi; Marco Farina; Lourdes Fernandez Del Moral Dominguez; Edoardo Ferrante; Federico Ferro-Luzzi; Nicoletta Ferrucci; Arianna Finessi; Giancarlo Filanti; Massimo Foglia; Luigi Follieri; Giampaolo Frezza; Arianna Fusaro; Francesco Gambino; Bianca Gardelli Tedeschi; Rosaria Giampetraglia; Stefania Giova; Cecilia Gomez Salvago Sanchez; Guido Alfio Grasso; Mauro Grondona; Freddy Andrés Hung Gil; Paola Iamiceli; Claudia Irti; Antonello Iuliani; Angela La Spina; Eva Leccese; Raffaele Lenzi; Joelle Long; Francesco Longobucco; Emanuele Lucchini Guastalla; Daniele Maffei; Anna Malomo; Francesca Manolita; Manuela Mantovani; Pierluigi Mazzamuto; Marisa Meli; Raffaella Messinetti; Francesco Mezzanotte; Andrea Mora; Arnaldo Morace Pinelli; Paolo Morozzo della Rocca; Raimondo Motroni; Gaetano Edoardo Napoli; Luca Nivarra; Ivan Libero Nocera; Luigi Nonne; Riccardo Omodei Salé; Andrea Orestano; Mauro Orlandi; Mauro Paladini; Massimo Palazzo; Antonio Palmieri; Rosanna Pane; Paolo Papanti Pellettier; Tereza Partot; Teresa Pasquino; Francesco Paolo Patti; Enza Pellecchia; Tommaso Pellegrini; Mauro Pennasilico; Leonardo Pérez Gallardo; Valerio Pescatore; Mariassunta Piccinni; Carlo Pilia; Fabrizio Piraino; Federico Pistelli; Benedetto Ponti; Sabrina Praduroux; Massimo Proto; Roberto Pucella; Vincenzo Putorti; Andrea Renda; Francesco Rende; Giorgio Resta; Francesco Ricci; Vincenzo Ricciuto; Umberto Roma; Lucia Ruggeri; Antonio Saccoccio; Roberto Saija; Ugo Salanitro; Gabriele Salvi; Giovanna Savorani; Martin Schmidt-Kessel; Anna Scotti; Tommaso Oberdan Scozzafava; Roberto Senigaglia; Anna Maria Siniscalchi; Guido Smorto; Umberto Stefini; Giovanni Stella; Chiara Tenella Sillani; Giulia Terlizzi; Mauro Tescaro; Shaira Thobani; Sara Tommasi; Stefano Troiano; Emanuele Tuccari; Alberto Venturelli; Vincenzo Verdicchio; Pietro Virgadamo; Sandra Winkler.

Responsabili della Redazione: Daniele Imbruglia e Mario Mauro

Comitato editoriale e redazionale: Antonio Gorgoni (coordinatore); Michele Ciancimino; Vincenza Conte; Pietro Coppini; Federico Della Negra; Edoardo Messina; Chiara Sartoris; Giulia Torre.

E-mail: info@personaemercato.it **Web:** www.personaemercato.it

Persona e Mercato è testata registrata in data 9/10/2000 al n. 4995 dell'elenco della stampa periodica curato dal Tribunale di Firenze.

ISSN 2239-8570

Tutti i diritti di riproduzione sono riservati, comprese le rappresentazioni grafiche ed iconografiche. Ogni riproduzione, anche parziale e qualunque sia il formato e il supporto, è vietata, tranne per uso privato senza alcuno scopo commerciale. Sono consentite, inoltre, le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione. In ogni caso, l'integrità dei documenti riprodotti dovrà essere rispettata e la riproduzione, anche parziale, dovrà essere accompagnata dall'indicazione della fonte.

Tutti i contributi sono stati oggetto di valutazione positiva e anonima da parte di un membro del Comitato dei revisori, ad eccezione dell'Osservatorio a cura dell'OGID, esonerato ai sensi dell'art. 9, V co., del Regolamento per la classificazione delle riviste nelle aree non bibliometriche, approvato con Delibera del Consiglio Direttivo n. 42 del 20.02.2019.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/data-union-strategy-unlocking-data-ai>

2025/4(5)ESt

Il pacchetto “Digital Omnibus”: la proposta della Commissione europea COM(2025) 837 final del 19.11.2025 di modifica del GDPR, del Data Act, del regolamento sullo sportello unico digitale e delle direttive e-privacy, NIS2 e CER, nonché di abrogazione della direttiva Open Data, del Data Governance Act, del regolamento P2B e del regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali

| 1033

Il 19 novembre 2025, la Commissione europea (la **Commissione**) ha pubblicato due proposte di regolamento nel quadro del cd. pacchetto “Digital Omnibus”, comprendente una serie di misure volte a promuovere lo sviluppo digitale dell’UE. Il Digital Omnibus è in linea di continuità con le finalità di semplificazione normativa, competitività ed attrazione di investimenti dichiarate dal “[Pacchetto Omnibus](#)”, che comprende una pluralità di misure già annunciate a partire dal febbraio 2025 in molti altri settori (c.d. [Omnibus I](#)).

Nello specifico, il Digital Omnibus riguarda due proposte di regolamento:

- la COM(2025) 837 relativa al cd. “*data acquis*” europeo di modifica dei regolamenti (UE) 2016/679 (**GDPR**), 2018/1724 (**sullo sportello unico digitale**), 2018/1725 (**EUDPR**), 2023/2854 (**Data Act**) e le direttive 2002/58/CE (**e-privacy**), 2022/2555 (**NIS2**) e 2022/2557 (**CER**) e di abrogazione dei regolamenti (UE) 2018/1807 (**sulla libera circolazione dei dati non personali**), 2019/1150 (**P2B**), 2022/868 (**Data Governance Act**) e della direttiva (UE) 2019/1024 (**Open Data**).
- la COM(2025) 836 specificamente dedicata al regolamento (UE) 2024/1689 (**AI Act**) (su cui v. *infra* il contributo n. 6 in questo numero di questa Rubrica [2025/4(6)ESt]).

Gli emendamenti legislativi proposti nella COM(2025) 837 (la **Proposta**) si concentrano sullo sblocco di opportunità nell'utilizzo dei dati come risorsa fondamentale nell'economia UE, anche in vista dello sviluppo e dell'utilizzo di soluzioni di IA nel mercato interno. Si tratta di un obiettivo coerente alla Strategia europea dei dati di cui alla COM(2025) 835 final significativamente intitolata “**Unlocking data for AI**” (sulla quale v. *supra* in questo numero di questa Rubrica la notizia n. 4 [2025/4(4)CF]).

Le basi giuridiche di adozione della Proposta sono gli artt. 114 e 16 del TFUE, riflettendo i presupposti giuridici di adozione degli atti normativi oggetto di emendamento.

Il presupposto di questa iniziativa legislativa pare risiedere nella complessità giuridica e nel conseguente rischio di sovrapposizioni, disallineamenti definitivi e dubbi sull'interrelazione tra i diversi strumenti legislativi del cd. “*data acquis*”.

Per questo motivo, la Proposta include innanzitutto una semplificazione dei regolamenti UE sul libero scambio dei dati, ossia il Data Governance Act, il Data Act e la Direttiva open data, attraverso la **previsione di un unico**

strumento legislativo - consolidato nel Data Act - per l'economia europea dei dati con l'abrogazione degli altri strumenti menzionati.

In conseguenza del disegno di consolidazione delle norme provenienti dalle fonti abrogate, viene ampliato l'ambito di applicazione del Data Act, per includervi:

- le disposizioni in materia di **servizi di intermediazione e di organizzazione per l'altruismo dei dati** (norme provenienti dal Data Governance Act: **nuovo Capitolo VII-bis del Data Act**);
- le norme relative alla libera circolazione dei **dati non personali** e ai divieti di localizzazione dei dati (norme provenienti dal regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali: **nuovo Capitolo VII-ter del Data Act**);
- la disciplina del riutilizzo di dati e documenti detenuti da enti pubblici (norme provenienti dalla direttiva open data e dal Data Governance Act: **nuovo Capitolo VII-quater del Data Act**).

Nel merito, *inter alia*, la Proposta prevede:

- la **semplificazione** di una serie di regole (già contenute nel Data Governance Act, e che confluirebbero nel Data Act consolidato) come, ad esempio, le disposizioni sull'**altruismo dei dati** e i **servizi di intermediazione dei dati**, al dichiarato fine di migliorare l'attività di tali meccanismi;
- una nuova norma ai sensi dell'art. 4(8) Data Act che consente ai detentori di dati di rifiutare la divulgazione di **segreti commerciali** a un utente quando sussiste un rischio elevato di acquisizione, uso o divulgazione illecita verso **paesi terzi**, o entità sotto il loro controllo, soggetti a giurisdizioni con tutele più deboli rispetto a quelle disponibili in UE;
- una nuova disposizione applicabile alle richieste di dati da parte degli enti pubblici durante le **emergenze pubbliche**, quando necessarie per rispondere a un'emergenza pubblica oppure per mitigare o sostenere il superamento di tale circostanza;
- la modifica del Data Act per eliminare l'obbligo per i fornitori di *smart contract* di conformarsi ai c.d. **requisiti essenziali relativi ai contratti intelligenti** per l'esecuzione degli accordi di condivisione dei dati, come attualmente previsti nel Data Act, prevedendo invece una delega alla Commissione per adottare norme armonizzate;
- l'abrogazione di diverse altre disposizioni ritenute obsolete, specialmente in materia di libero scambio di **dati non personali** con le eccezioni nel divieto di localizzazione dei dati nell'Unione (nuovo Capo VII-ter);
- la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stabilire diverse condizioni e di imporre **costi maggiori per il riutilizzo dei dati** da loro detenuti **da parte dei gatekeeper**, nel senso inteso dal DMA;
- l'estensione delle disposizioni che facilitano il rispetto della legislazione europea in materia di dati per le piccole e medie imprese alle *Small mid cap companies* (SMC), in linea di continuità con altre proposte intese a favorire questa categoria di recente introdotta nell'ordinamento giuridico (tra le quali la proposta di regolamento COM(2025) 501 final del 21.5.2025 di modifica del GDPR per l'estensione a questa categoria di determinate misure di attenuazione disponibili per le PMI: su cui v. in questa Rubrica la notizia n. 5

nel [numero 2/2025](#) [2025/2(5)EMI], in *PeM* 2025, p. 622) e come proposto anche nel pacchetto Omnibus I.

Per quanto riguarda la **protezione dei dati personali**, la proposta di Regolamento introduce numerosi e “mirati” emendamenti al GDPR e all’EUDPR nonché della direttiva e-privacy. In particolare, ed *inter alia*, la Proposta prevede:

- la **modifica della definizione di dato personale**, relativizzandone la natura, con particolare riguardo al **dato pseudonimizzato** che non manterrebbe in tutti i casi la natura di dato personale, contestualmente, conferendo alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per specificare i mezzi e i criteri volti a determinare se i dati risultanti dalla pseudonimizzazione non costituiscano più dati personali per determinati soggetti;
- l'introduzione delle **definizioni di «apparecchiatura terminale», «browser web», «servizio di media», «fornitore di servizi di media», «interfaccia online» e «ricerca scientifica»;**
- la **modifica della formulazione del principio di limitazione delle finalità**, per cui il successivo trattamento di dati personali è considerato compatibile con le finalità originarie a prescindere dalle specifiche condizioni di liceità applicabili a tali ipotesi;
- **due nuove «esenzioni» al divieto generale di trattare categorie particolari di dati** (nuovo art. 9(2) lettere (k) e (l) del GDPR), qualora (1) il trattamento avvenga nel contesto dello **sviluppo e del funzionamento di un sistema o modello di IA**, o 2) **il trattamento dei dati biometrici sia necessario per la conferma dell'identità di un interessato**, se i dati biometrici o i mezzi necessari per tale attività di verifica sono sotto il controllo esclusivo dell'interessato;
- la modifica dell'art. 12(5) del GDPR, per cui **il titolare ha facoltà di rifiutare di dare seguito alla richiesta di accesso o applicare un costo ragionevole per l'istanza qualificabile come «eccessiva» o «manifestamente infondata»;**
- la **semplificazione dei requisiti di informativa**, ove il titolare possa “ragionevolmente” ritenere che l'interessato sia a conoscenza del trattamento in vigore di un rapporto “chiaro e circoscritto” con l'interessato, salvo ricorrano specifiche circostanze (trasmissione dei dati a destinatari, trasferimento verso un Paese terzo, effettuazione di processi decisionali automatizzati e trattamenti con rischio elevato per i diritti dell'interessato);
- **l'integrale sostituzione dei primi due paragrafi dell'art. 22 GDPR**, con una nuova formulazione che sancisce la liceità di decisioni fondate su un trattamento esclusivamente automatizzato (con conseguente soppressione del riferimento al diritto dell'interessato a non essere soggetto a tale decisione) alle condizioni fissate nel paragrafo 2 dell'art. 22 (precisando che, se la decisione sia necessaria per la stipulazione o l'esecuzione di un contratto, si possa prescindere dalla verifica dell'esistenza di un'alternativa meno invasiva);
- la **modifica dei presupposti, tempi e modalità per la notifica di una violazione di dati personali**, da effettuare solo in caso di rischio



“elevato” per i diritti dell’interessato, con estensione dei termini per la notifica (da 72 a 96 ore), tramite un punto di contatto unico europeo trasversale ai sensi del Regolamento (UE) 910/2014 (**eIDAS**), 2022/2554 (**DORA**) e della direttiva CER;

- la **modifica dell’art. 35 GDPR**, prevedendo a livello UE la definizione di elenchi unici di operazioni di trattamento soggetti, o meno, alla valutazione d’impatto, verso l’armonizzazione della nozione di “rischio elevato”, con contestuale obbligo dell’EDPB di predisporre delle proposte di tali elenchi, di un modello e di una metodologia comuni di DPIA, da adottare con atto di esecuzione della Commissione UE;
- una **disciplina unificata di manifestazione del consenso per l’accesso a e la memorizzazione di informazioni sul terminale dell’utente** (di cui all’attuale art. 5(3) della direttiva e-privacy), trasponendo nel GDPR l’unica base normativa cui fare riferimento per tutti i trattamenti svolti su o a partire da un tale terminale.

ELISABETTA STRINGHI

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-omnibus-regulation-proposal>

2025/4(6)ESt

(segue) il pacchetto “Digital Omnibus”: la proposta della Commissione europea “Digital Omnibus on AI” COM(2025) 836 final del 19.11.2025 di modifica dell’AI Act

Gli emendamenti legislativi al reg. (UE) 2024/1689 (**AI Act** o **AIA**) proposti nella COM(2025) 836 del 19.11.2025 (la **Proposta**) sono finalizzati ad assicurare un’attuazione più efficiente delle norme già concordate a livello politico. Come si evince dalla relazione di accompagnamento alla Proposta, ad avviso della Commissione europea (la **Commissione**) tali emendamenti non sono destinati a modificare l’impatto dell’AI Act sui diritti fondamentali, poiché – così si argomenta - la natura mirata delle modifiche previste non incide né sull’ambito di applicazione dei sistemi di intelligenza artificiale (IA) disciplinati né sui requisiti sostanziali applicabili a tali sistemi. L’art. 114 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (**TFUE**) è la base giuridica di adozione della Proposta, che consta di 3 articoli e 26 considerando.

Appare opportuno cominciare con il segnalare le modifiche previste dalla Proposta alla **decorrenza dell’applicazione della maggior parte delle disposizioni dell’AI Act**. Per gli obblighi relativi ai sistemi di IA ad alto rischio di cui al capo III, viene introdotto un meccanismo che collega l’entrata in applicazione di tali norme alla disponibilità di misure di supporto alla conformità all’AI Act sui sistemi ad alto rischio, quali **norme armonizzate, specifiche comuni e linee guida della Commissione**. Tale **disponibilità sarà confermata dalla Commissione mediante decisione**, a seguito della quale le norme sui sistemi di IA ad alto rischio inizieranno ad applicarsi **dopo un adeguato periodo transitorio**. La Proposta aggiunge che tale flessibilità