RIVISTA ITALIANA DI INFORMATICA E DIRITTO
Periodico internazionale di diritto, giustizia e tecnologie

ISSN 2704-7318 • n. 2/2025 • DOI 10.32091/RIID0250 • articolo sottoposto a peer review • pubblicato in anteprima il 3 dic. 2025

Simone Franca

La tutela del privato di fronte al trattamento dei dati da parte della pubblica amministrazione

L'articolo esamina la tutela del cittadino quando il trattamento dei dati è svolto da amministrazioni pubbliche. Viene analizzata la tutela amministrativa del Garante, ponendo in luce le criticità nell'esercizio di questa funzione nei trattamenti di interesse pubblico. Si esamina poi la tutela giurisdizionale concentrandosi su alcuni nodi, ossia giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, non appellabilità delle sentenze del giudice, poteri del giudice ordinario. Si considera, infine, il piano della responsabilità tanto nella dimensione civilistica che erariale.

Protezione dei dati personali – Tutela amministrativa – Garante – Tutela giurisdizionale – Responsabilità

Protection of private parties vis-à-vis data processing by public authorities

The article examines the protection available to individuals when personal data are processed by public authorities. It analyzes administrative redress before the Italian Data Protection Authority (Garante), highlighting critical issues that arise when this oversight concerns processing carried out in the public interest. It then turns to judicial remedies, focusing on several key points: the exclusive jurisdiction of the ordinary courts, the non-appealability of first-instance judgments, and the scope of those courts' powers. Finally, it addresses liability, both in its civil-law dimension and in terms of public-accounting liability.

Personal data protection – Administrative remedies – Data Protection Authority – Judicial protection – Liability

L'Autore è ricercatore TD-A in Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento

Questo contributo fa parte della sezione monografica *I dati in ambito pubblico tra esercizio della funzione amministrativa e regolazione del mercato*, a cura di Marco Bombardelli, Simone Franca, Anna Simonati

Sommario: 1. Premessa. – 2. La tutela amministrativa del Garante. L'approccio formalista e la svalutazione dell'interesse pubblico. – 3. I caratteri della tutela giurisdizionale e le sue criticità. – 3.1. La temperata esclusività della giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie pubblicistiche. – 3.2. Il problema della non appellabilità. – 3.3. I poteri del giudice ordinario: una giurisdizione davvero piena? – 3.4. Il giudice ordinario e la responsabilità. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il presente contributo[1] ha ad oggetto il tema della tutela di fronte al trattamento dei dati personali. La prospettiva che è assunta non abbraccia tale tema in una prospettiva generale, ma si concentra sullo specifico ambito relativo ai trattamenti operati dalla pubblica amministrazione. A fronte di questi trattamenti – *rectius*, a fronte di trattamenti che sono svolti nell'interesse pubblico –, infatti, anche la tutela si pone in modo differente.

Al fine di delimitare i confini di questa prospettiva occorre svolgere due considerazioni preliminari: la prima sulla natura del diritto alla protezione dei dati personali come situazione giuridica soggettiva; la seconda sulla nozione di tutela.

Per quanto riguarda la prima, assume rilievo la dialettica tra protezione e circolazione dei dati. Il diritto alla protezione dei dati personali, in effetti, non è riassumibile in un *right to be let alone*, secondo, storicamente, la prima accezione del termine *privacy*. Così come chiarito dall'art. 1 GDPR, infatti, il regolamento europeo tutela tanto la protezione delle persone fisiche quanto la circolazione dei dati[2]. Tale circostanza induce a ritenere che di diritto alla protezione dei dati personali si possa discutere solo laddove si dia conto di questa duplice dimensione schiettamente protettiva, ma anche apertamente pro-circolatoria[3]. Calando questa

1. Questo contributo è stato realizzato nell'ambito di una ricerca cofinanziata dall'Unione europea - NextGenerationEU (D.M. n. 737/2021).
2. Si tratta di un approccio già evincibile dalla direttiva 95/46/CE. Sul rilievo della libera circolazione dei dati nella direttiva cfr. Faro 2000, p. 551-552. Si tenga conto che questa prospettiva diventa particolarmente rilevante nell'ambito della società dell'informazione e della legislazione che la riguarda. In tema resta fondamentale Pietrangelo 2007.
3. La natura fondamentale del diritto alla protezione dei dati personali non sposta i termini della questione, essendo ineliminabile e intrinseco a tale diritto il bilanciamento tra esigenze protettive e circolatorie, non potendo essere attribuita a esso una coloritura assoluta. Cfr. in tema Gardini 2024, p. 349 ss.; Tigano 2022, p. 422; Zorzi Galano 2019, p. 35-37; Mulazzani 2019, p. 198. Occorre poi considerare la dimensione del diritto a trattare

lettura nell'ambito dei trattamenti svolti nell'interesse pubblico è facile desumere che la dialettica assume come poli di riferimento esigenze di protezione della persona e di circolazione nell'interesse pubblico.

Giova precisare che la peculiarità di questa dialettica e, conseguentemente, del regime dei trattamenti in ambito pubblico si desume da altri indici positivi contenuti nel GDPR[4].

Passando ora al significato del termine "tutela" è bene rilevare che nelle analisi più risalenti[5], così come in ricostruzioni più recenti[6], rispetto al trattamento dei dati si impiega la locuzione *tutela* dei dati personali. Vi sono ragioni per valorizzare l'uso del termine *tutela* rispetto al trattamento dei dati *tout court*. In effetti, il termine allude alla protezione di un determinato interesse, qualora esso risulti leso o insoddisfatto[7]. Più in generale, e ciò è chiaro dalla lettura dell'art. 1 GDPR, la componente di "protezione delle persone fisiche" è un profilo cruciale (benché non l'unico, come si è detto) che informa la disciplina eurounitaria in materia di protezione dei dati personali. Così, la tutela *nel* trattamento dei dati personali assume un valore euristico che non pare trascurabile, specie perché enfatizza il legame con un interesse.

Il riferimento alla tutela ai fini del presente scritto, tuttavia, va riguardato *rispetto al* trattamento, sotto due profili che conviene tenere a mente. In primo luogo, rileva l'attività del Garante con cui questi è chiamato controllare la conformità dei trattamenti di dati personali già in essere[8] rispetto alla disciplina

dati altrui su cui il rinvio è doveroso a Bravo 2018. Sulla sottovalutazione della dimensione circolatoria come all'origine di un equivoco relativo all'uso del termine *privacy* si v. Ricciuto 2022, spec. p. 24 ss.

4. Nel settore pubblico, il trattamento dei dati personali si fonda normalmente su una norma che attribuisce un compito di interesse pubblico o che fonda un obbligo legale. Inoltre alcune basi giuridiche comuni non trovano applicazione per trattamenti in ambito pubblico: il consenso non è utilizzabile quando esiste uno squilibrio tra titolare e interessato come nel caso in cui titolare sia una autorità pubblica (Cons. 45 GDPR); il legittimo interesse non può fondare trattamenti di autorità pubbliche per l'esercizio dei propri compiti (art. 6, par. 1 GDPR). In aggiunta, i diritti degli interessati non conservano la loro piena esigibilità: ad esempio, la cancellazione dei dati non è ammessa quando il trattamento è necessario per l'interesse pubblico, salvo eccezioni molto limitate (art. 17, par. 3 GDPR). Un'ulteriore peculiarità riguarda la vigilanza: quando il trattamento è svolto da un'autorità pubblica, non si applica il meccanismo europeo dello sportello unico e la competenza resta sempre all'autorità garante dello Stato in cui ha sede l'ente pubblico (Cons. 128 GDPR). Infine, va ricordato che il GDPR lascia agli Stati membri la scelta se assoggettare o meno le amministrazioni pubbliche al sistema sanzionatorio (art. 83, par. 7 GDPR). In tema sia consentito il rinvio a Franca 2023, spec. p. 306 ss.
5. Riferimenti ai problemi di trattamento dei dati personali attraverso le formulazioni *tutela della privacy* o *tutela dei dati personali* si rinvengono, ad esempio, in Arena 1997, p. 505 ss., Clarich 1997, p. 137 ss.; Giannantonio 1999, p. 483 ss.; Giannantonio–Losano–Zeno-Zencovich 1997, *passim*. D'altronde anche la direttiva 95/46/CE era "relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati".
6. L'impiego della formula "tutela dei dati personali" nella letteratura recente si riscontra in Bombardelli 2022, p. 351 ss.; Mantelero 2015, p. 137 ss.; Sica 2016, p. 4; parla di tutela della privacy; Principato 2015, p. 199 ss.
7. In questa prospettiva cfr. Di Majo 1992, p. 360, rispetto al significato generale di tutela. È chiaro che nel diritto romano, tale lemma si sviluppa in un senso più specifico, come tutela dei soggetti inidonei da soli a provvedere ai propri interessi (cfr. Zannini 1992, p. 305 ss.) secondo un'impostazione che è penetrata poi nel diritto privato e che rimane comunque distinta dalla tutela giurisdizionale come intesa ai sensi dell'art. 2907 c.c. su cui si v. ancora Di Majo 1992, p. 361 ss., nonché per un approccio di teoria generale Chizzini 2018.
8. Questa funzione è attribuita dal combinato disposto degli artt. 57, par. 1, lett. a) del GDPR e dall'art. 154, co. 1, lett. a) del Codice privacy. La prima disposizione declina la funzione essenzialmente come attività consistente nel sorvegliare e nell'assicurare l'applicazione del Regolamento. La seconda disposizione parla invece di "controllare se i trattamenti sono effettuati nel rispetto della disciplina applicabile". La latitudine particolarmente ampia, in particolare della prima formulazione, ha portato a rilevare una significativa compressione del principio di tipicità dell'azione amministrativa (Midiri 2019, p. 989).

eurounitaria e nazionale[9]. Si tratta in questo caso di una tutela amministrativa, nella specie riconducibile all'esercizio di poteri di tipo non giurisdizionale e qualificabili come poteri di vigilanza. In secondo luogo, assume rilievo la tutela propriamente giurisdizionale, esercitata dal giudice ordinario, il quale è competente per lo svolgimento del sindacato sul trattamento dei dati personali, anche qualora svolto da pubbliche amministrazioni o, più in generale, nell'interesse pubblico. Saranno queste due dimensioni a fungere da guida nel presente scritto.

2. La tutela amministrativa del Garante. L'approccio formalista e la svalutazione dell'interesse pubblico

Nell'ambito dell'attività di tutela amministrativa il Garante, tramite poteri ispettivi, correttivi e sanzionatori, esercita una funzione di vigilanza[10].

Si tratta di una funzione che non può essere qualificabile come connotata da neutralità. In effetti, il Garante nell'esercizio di tale funzione non si limita a fungere da arbitro neutrale[11] con riguardo a una specifica controversia – anche in sede di reclamo – dato che interviene nel perseguimento dello specifico interesse teso ad assicurare la tutela del diritto alla tutela dei dati personali di cui è investito[12]. Ad ogni buon conto, il fatto che il Garante persegua lo specifico interesse alla protezione dei dati personali fa sì che, per verificare la sussistenza di una lesione, debba valutare come è stato svolto il bilanciamento tra la protezione delle persone fisiche e le esigenze legate alla libera circolazione dei dati[13].

Va, inoltre, precisato che, qualora il trattamento sia operato sulla base di un obbligo di legge o

9. Tale formulazione è quella che si evinceva e si evince tutt'ora dalla Parte terza del Codice privacy: qui, infatti, il Titolo I è dedicato alla tutela amministrativa e giurisdizionale dell'interessato. La formulazione anodina della funzione esercitata dal Garante si deve, come si vedrà *infra*, alla commistione tra profili tipici di funzioni diverse.

10. Si consideri che sussistono diversi elementi per ritenere che l'attività di tutela amministrativa del Garante sia qualificabile come attività di vigilanza sulla base di una valutazione di ordine soggettivo, basata sull'indipendenza dell'ente vigilante, e di tipo oggettivo, fondata sul fatto che oggetto della vigilanza sia un'attività e non uno o più atti. In primo luogo, il Garante è autorità dotata di indipendenza, qualifica solitamente attribuita agli enti vigilanti. In secondo luogo, il Garante non sindaca specifici atti (come avviene nel caso del controllo), ma, piuttosto, interviene con riferimento ad attività. Sul rilievo dell'indipendenza e del tipo di attività svolta per qualificare la funzione di vigilanza cfr., da ultimo, De Bellis 2021, p. 343. Più in generale, sulla qualificazione di tale attività si v. Amorosino 2004, p. 25 ss.; Antonioli 2013, p. 673 ss.; Stipo 1994; Valentini 1993, p. 702 ss.

11. Su tale concetto è imprescindibile Sandulli 1964/1990, p. 259 ss. Più in generale, sulla configurabilità delle funzioni delle autorità indipendenti come funzioni neutrali cfr., in part., Caianiello 1988, p. 554; Torchia 1996, p. 65; Perez 1996, p. 115 ss.; Vesperini 1990, p. 415 ss. Recentemente, per un'analisi esaustiva della tesi della neutralità cfr. Bruti Liberati 2019, p. 31 ss. Sul fatto che nell'ipotesi di amministrazione contenziosa le autorità indipendenti esercitino una funzione neutrale, ponendosi al di fuori dell'assetto di interessi propri dei soggetti in lite, si v. Caputi Jambrenghi 2017, p. 273.

12. Rispetto alla circostanza secondo cui il Garante non agisce neutralmente, ma nel perseguimento dell'interesse alla tutela dei dati personali cfr. Gola 2011, p. 241, che si riferisce alle ipotesi in cui il Garante interveniva su ricorso. Sul particolare ruolo del Garante rispetto alla tutela della privacy cfr. Merusi 2000, p. 54. Nel caso del Garante, dunque, sembra concretizzarsi l'esercizio di una funzione vigilanza in cui, come ben dimostrato da Caputi Jambrenghi 2017, p. 272-273, rispetto ad ipotesi non relative all'esercizio di funzioni giustiziali, le autorità indipendenti non agiscono in modo indifferente rispetto agli interessi in gioco. Si consideri anche l'opinione di Della Cananea 2005, p. 615 secondo cui anche la neutralità non può equivalere all'indifferenza rispetto agli interessi particolari e a come ciascuno di essi condiziona la realizzazione degli obiettivi della regolazione, anche rispetto alla risoluzione di controversie.

13. In effetti, se si immagina il caso dell'amministrazione titolare del trattamento vi saranno senz'altro casi in cui questa è tenuta ad applicare in modo vincolato regole in materia di protezione dei dati (ad esempio, rispetto all'accesso ai propri dati personali che un interessato proponga rispetto ad una procedura ad evidenza pubblica che lo riguarda). In simili casi, l'accertamento di una violazione da parte del Garante non pone problemi,

per l'esercizio di un compito di interesse pubblico – come avviene, di regola[14], nell'ambito dei trattamenti in ambito pubblico –, la competenza esclusiva dell'autorità Garante italiana non è derogabile, non potendo operare il meccanismo dello sportello unico[15].

Ciò posto, concentrandosi su come la funzione di tutela amministrativa è esercitata dal Garante può osservarsi come essa sia orientata a tutelare secondo una prospettiva che dà particolare rilevanza alla sussistenza di violazioni indipendentemente dal grado di lesività delle stesse.

Nella prassi del Garante emerge, infatti, un'attenzione anche molto capillare e minuziosa a certe violazioni – si pensi ai rilievi puntuali che sono svolti sulle informative – in cui passa in secondo piano la salvaguardia della persona fisica, rappresentante, come detto, una delle finalità delle regole di protezione. In un simile contesto, l'utilizzo di poteri sanzionatori si rivela indifferente all'apprensione della lesività delle violazioni compiute. La violazione delle regole in materia di trattamento dei dati personali, in effetti, può avere una natura meramente formale e non arrecare un pregiudizio rilevante alla sfera dell'interessato. Si pensi, a titolo esemplificativo, all'erronea indicazione dei riferimenti relativi ai diritti degli interessati che, pur rappresentando una violazione della disciplina, pare avere un impatto quantomeno dubbio, quanto alla sua incidenza, sulla sfera giuridica del soggetto interessato[16].

È pur vero che il sistema di protezione dei dati personali non prevede che le violazioni possano essere lamentate dagli interessati solo per specifiche finalità o addirittura che il sistema di protezione sia fondato sulla riparazione di un

così come quando un trattamento venga operato da un'amministrazione in contrasto con quanto previsto nell'ambito di un atto amministrativo generale *ex* art. 2-*ter*, co. 1 Codice privacy o con le risultanze di una valutazione di impatto. Tuttavia, vi possono essere casi in cui l'amministrazione è chiamata ad operare un bilanciamento tra la protezione dei dati personali e gli interessi sottoposti alla sua cura. Cfr. Cerbo 2012, p. 754-755, il quale ritiene che non di rado i provvedimenti del Garante siano connotati da discrezionalità; Gola 2011, p. 239, ove afferma che il Garante opera valutazioni relative al bilanciamento fra esigenze di riservatezza ed esigenze di informazione e comunicazione. Sul collegamento tra il perseguimento di un interesse pubblico specifico e la titolarità di poteri discrezionali con riguardo alle autorità indipendenti, intese come non titolari di funzioni neutrali cfr. Caputi Jambrenghi 2017, spec. p. 253 ss. Si tenga presente, comunque, che la scelta relativa alla misura della soddisfazione di più interessi, anche nel perseguimento di un interesse pubblico specifico, non implica l'esercizio di un potere discrezionale, come rilevato, con riguardo alle autorità indipendenti, in Torricelli 2023, p. 1400 ss. Si noti, peraltro, che la sussistenza di poteri di tipo discrezionale determina un'attenuazione dell'indipendenza delle autorità indipendenti, come rilevato in Bruti Liberati 2019, p. 86.

14. Si tratta di ipotesi in cui il trattamento è strumentale ad atti di tipo non autoritativo. Per tali ipotesi sia consentito rinviare a Franca 2023, p. 318.
15. Si tratta del meccanismo che facilita la cooperazione fra autorità nel caso dei c.d. trattamenti transfrontalieri, stabilendo la possibilità di individuare un'autorità di controllo come autorità capofila e come soggetto che funge da punto di riferimento per i soggetti che operano come titolari di trattamenti transfrontalieri. Su tale istituto cfr. Bombardelli 2022, p. 372-373; Cardarelli 2021, p. 757 ss.; Ferola 2019, p. 1033 ss.; Macchia–Figliolia 2018, p. 432 ss.
16. A titolo esemplificativo, si v. il caso della sanzione di 4.000 euro ad un Comune perché aveva una informativa di secondo livello difficilmente reperibile e comunque con riferimenti non aggiornati al GDPR (Garante Privacy, provv. 27 novembre 2024, doc. web n. 10097307). Indubbiamente, il mancato aggiornamento dei riferimenti normativi è una marchiana violazione (che mostra anche incuria nella *compliance*), ma è difficile non ritenere che la violazione abbia carattere formale. Basti a tal riguardo svolgere un paragone con l'approccio della giurisprudenza amministrativa sull'omessa indicazione di tempi e autorità competenti per il ricorso. Tale violazione è valutata come una mera irregolarità valevole semmai ai fini della rimessione in termini (Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2012, n. 5772; Tar Umbria, Sez. I, 29 maggio 2024, n. 397). Anche la giurisprudenza civile ha ritenuto che l'omessa informazione su come ricorrere avverso la cartella esattoriale non incida sulla validità dell'atto, rilevando piuttosto come errore scusabile in caso di ricorso tardivo o presentato al giudice non competente (Cass., sez. trib., 16 settembre 2021, n. 25023).

pregiudizio, essendo questo un profilo che rileva semmai sul piano della tutela risarcitoria, su cui si tornerà *infra*.

Occorre però considerare che l'assunzione di una prospettiva tesa ad accentuare il rilievo di violazioni formali rischia di ripercuotersi sulla cura degli interessi perseguiti tramite il trattamento in particolare, nell'ambito che ci occupa, degli interessi pubblici. Così facendo, il rischio è di concepire il diritto alla protezione dei dati personali come una posizione giuridica di fatto assoluta, che in un bilanciamento con gli interessi pubblici non può che prevalere[17].

Alcuni esempi concreti possono chiarire la problematicità di quanto si va affermando.

Un primo caso da considerare è quello relativo al cd. bonus covid. In questa fattispecie il problema del trattamento riguardava l'uso di codici fiscali ricavati dai dati in rete di parlamentari e titolari di cariche in enti locali per finalità di controllo sull'erogazione dei bonus. L'INPS voleva evitare che le scarse risorse a disposizione fossero sperperate e quindi ha imbastito un'attività di controllo utilizzando dati pubblici per ricavare codici fiscali. Il Garante ha sanzionato pesantemente l'INPS (300.000 euro), paventando anche un rischio elevato al trattamento dei dati degli interessati, censurando il trattamento svolto alla luce di numerosi principi del trattamento (esattezza, responsabilizzazione, minimizzazione, liceità). La decisione del Garante è stata poi annullata dal tribunale di Roma[18], il quale ha ritenuto non condivisibile la posizione del Garante. Ciò che preme in questa sede evidenziare, al di là dei condivisibili rilievi del Tribunale di Roma – che puntualmente valorizza la situazione emergenziale in cui si trovava a decidere l'INPS –, è il fatto che le violazioni individuate dal Garante parevano foriere di conseguenze negative del tutto ipotetiche. Si pensi alla posizione dei soggetti che avevano visto respingere la propria domanda al bonus, i cui codici fiscali sono stati trattati per svolgere i controlli. Non si può pensare che vi sia una reale lesione nei confronti della privacy di questi soggetti, posto che, peraltro, nello svolgimento di un controllo manuale (e non automatico) è facile che accada di scandagliare anche domande non rilevanti.

Ancor più esplicita è la sentenza del tribunale di Udine rispetto al trattamento di profilazione sanitaria svolto da tre aziende sanitarie friulane nell'ambito dell'emergenza pandemica[19].

La fattispecie riguardava la profilazione per identificare individui suscettibili di veder insorgere complicanze. Nella sentenza (sebbene recentemente cassata) il giudice si chiede "quale pregiudizio per i diritti e le libertà dei pazienti possa derivare dalla predisposizione di elenchi di assistiti in condizioni di maggiore vulnerabilità, in base ad informazioni già presenti nei database delle Aziende Sanitarie e già noti ai medici di base, tenuto conto della finalità, già più volte ribadite, di tale trattamento (potenziamento e programmazione degli

17. Peraltro, si pone un ulteriore problema di ordine sistematico dal momento che il Garante finisce, in via surrettizia, per definire una posizione nel merito, cioè rispetto all'assunzione di soluzioni che invadono il merito della decisione delle autorità amministrative titolari del trattamento (cfr. Francario 2023, par. 2.2; Tigano 2022, p. 422; se si vuole, Franca 2023, p. 215 ss.). Resta fondamentale il rilievo dubitativo di Falcon 2015 rispetto ai rimedi giustiziali (p. 260): "se l'amministrazione che decide il ricorso fosse realmente altra cosa rispetto a quella che agisce, allora che cosa la legittimerebbe ad assumere soluzioni di merito? Più diventa 'altra cosa' meno è legittimata a decidere nel merito in luogo di quella cui è attribuito il compito di base".

18. Trib. Roma, sez. XVIII, 24 marzo 2022, n. 4735, su cui si cfr. Francario 2022, par. 2.1. e par. 2.2; Tigano 2022, p. 424 ss.; Lorè 2022.

19. La vicenda riguardava un trattamento operato da tre aziende ospedaliere universitarie. Il Garante ha ritenuto che le tre aziende fossero tre autonomi titolari, pertanto, le ha separatamente sanzionate (con provvedimenti del 15 dicembre 2022, nn. 9844989, 9845312 e 9845156). Ciò ha portato all'impugnazione delle sanzioni davanti ai tribunali competenti, ossia quelli di Udine, Pordenone e Trieste. Allo stato sono state adottate le sentenze del Tribunale di Udine del 20 novembre 2023, r.g. n. 308/2023 e del Tribunale di Pordenone del 10 ottobre 2023, n. 228/2023. La seconda ha annullato la sanzione del Garante ritenendo che il titolare fosse la Regione Friuli-Venezia Giulia. La sentenza del Tribunale di Udine ha anche chiarito come nessuna delle violazioni rilevate dal Garante fosse fondata.

interventi di prevenzione e cura nell'ambito del contesto emergenziale pandemico)"[20].

Qui la fattispecie è complessa e senz'altro vi sono alcune criticità che sono state colte nella sentenza della Corte di Cassazione[21].

Preme però osservare come entrambe le vicende siano sintomatiche di un approccio in cui il rilievo dato al rispetto della conformità ai principi del trattamento (esigenza senz'altro commendevole) tenda a far scendere in secondo piano l'interesse pubblico cui il trattamento è funzionale. Ciò non vuol dire, evidentemente, che la finalità pubblicistica giustifichi una più circoscritta tutela del diritto alla protezione dei dati personali. Piuttosto significa che tale tutela va necessariamente ambientata in un contesto pubblicistico dove anche principi fondamentali del trattamento, come quello di minimizzazione, necessitano di un almeno tendenziale temperamento – quando non di una rilettura – nel senso di valorizzare l'efficacia dell'azione amministrativa e, più in generale, il rilievo di principi altrettanto cogenti che governano l'azione amministrativa[22].

Una simile esigenza è peraltro chiara anche a fronte di altri trattamenti come quelli legati alla trasparenza amministrativa. Anche in questo frangente, infatti, l'impostazione del Garante tesa a dare preminenza alle esigenze legate alla privacy rischia di limitare fortemente il ruolo della conoscibilità delle informazioni, altrettanto rilevante per lo sviluppo della persona umana[23].

3. I caratteri della tutela giurisdizionale e le sue criticità

Nell'approcciare il tema della tutela giurisdizionale occorre prendere atto del tenore affatto particolare con cui questa è stata strutturata dal legislatore.

In primo luogo, occorre rilevare che il giudice ordinario è competente per tutte le controversie "comunque riguardanti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, nonché il diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 82 del medesimo Regolamento", ai sensi dell'art. 152 Codice Privacy[24]. Accantonando per ora le questioni relative al risarcimento del danno da illecito trattamento, occorre soffermarsi sulla portata del riferimento operato a tutte le controversie riguardanti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali. Fra gli interpreti[25] si è evidenziato che il legislatore avrebbe inteso prevedere un'ipotesi di giurisdizione esclusiva dinanzi al giudice ordinario, per cui la materia apparterrebbe *in toto* a siffatto giudice, indipendentemente dalle posizioni giuridiche soggettive che possono venire in rilievo.

In secondo luogo, occorre rilevare che il rito del giudizio in materia di protezione dei dati personali appartiene ai riti semplificati e trova la propria disciplina, principalmente, nell'art. 10, del d.lgs. 1°

20. Cfr. Trib. Udine, 20 novembre 2023, r.g. n. 308/2023, p.to III-d). Non si condivide, tuttavia, l'uso del termine pregiudizio che pare evocativo di un giudizio di responsabilità.
21. Si allude alla sentenza Cass. civ., sez. I, 6 marzo 2025, n. 6067, che ha cassato con rinvio la sentenza del Tribunale di Udine, riconoscendo l'ASUFC quale titolare del trattamento, escludendo la qualificazione della profilazione sanitaria come trattamento secondario, negando la necessarietà delle operazioni svolte e rilevando, inoltre, la violazione dell'art. 35 GDPR in materia di valutazione di impatto.
22. Per tale impostazione, se si vuole, si v. Franca 2023, p. 327 ss.
23. Sul punto si v. Carloni 2022, p. 262-263. Come rileva Simonati 2023, p. 9 non è censurabile solo la pubblicazione di informazioni riservate, ma anche "l'occultamento indiscriminato di dati personali non riservati".
24. Il testo integrale del menzionato articolo dispone che "Tutte le controversie che riguardano le materie oggetto dei ricorsi giurisdizionali di cui agli articoli 78 e 79 del Regolamento e quelli comunque riguardanti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali, nonché il diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'articolo 82 del medesimo Regolamento, sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria". È stato rilevato che l'uso del "comunque" pare alludere al fatto che siano attratte nella giurisdizione esclusiva del giudice ordinario anche controversie riguardanti normativa diversa pur sempre connessa a quella della protezione dei dati: sul punto, si v. Pelino 2019, p. 434.
25. Enfatizza la necessità di leggere la regola di giurisdizione come attributiva di una giurisdizione esclusiva Midiri 2017, p. 298 ss.

settembre 2011, n. 150. Questo rito ha diverse peculiarità: il fatto di essere ispirato al rito del lavoro, la previsione di un termine di decadenza (in caso di impugnazione di un provvedimento del Garante), l'obbligo di notifica al Garante, ma anche un elemento molto peculiare, ossia la non appellabilità della sentenza che definisce la controversia[26]. In base alla legge, è esclusa l'appellabilità delle pronunce dei giudici di merito di primo grado che intervengano sul trattamento dei dati. Di conseguenza, le sentenze del tribunale in materia di protezione dei dati possono essere oggetto di gravame solo con impugnazione in Cassazione.

Da ultimo, il giudice ordinario in questi casi non è avvinto dai limiti usuali rispetto alla cognizione dei provvedimenti della pubblica amministrazione. In queste controversie, il giudice ordinario non si trova nella consueta situazione di poter unicamente conoscere dei provvedimenti amministrativi ai fini dell'esercizio dei poteri di disapplicazione (in base all'art. 4 dell'all. e) alla l. 2248/65), ma può disporre, per usare lo stesso linguaggio dell'all. e), la "modifica" e la "revoca" del provvedimento stesso, nella prospettiva dell'esercizio di una giurisdizione piena[27]. Oltre a ciò, il giudice può disporre la condanna al risarcimento del danno, azione che, con l'entrata in vigore del GDPR, risulta essere in tutto disciplinata da quest'ultimo, segnatamente all'art. 82.

Alla luce di questi aspetti, preme soffermarsi su alcune criticità, particolarmente evidenti.

Ciò detto passo ora all'esame delle criticità di questi diversi aspetti: giurisdizione esclusiva, non appellabilità della sentenza e dimensione dei poteri del giudice ordinario.

3.1. La temperata esclusività della giurisdizione del giudice ordinario nelle controversie pubblicistiche

Sul piano della giurisdizione occorre rilevare, anzitutto, che la scelta per la giurisdizione esclusiva non è così comune, sul piano comparato, almeno con riguardo a sistemi in cui è riconosciuta una giurisdizione speciale. Se si considera, ad esempio, il sistema tedesco si evincerà che si è riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo per la lesione di diritti sul trattamento, come il diritto di accesso ai dati personali nei confronti di amministrazioni titolari del trattamento[28]. Il legislatore tedesco ha peraltro attribuito la giurisdizione in controversie riguardanti i dati personali ad altri giudici speciali come il *Sozialgericht*, rispetto ai trattamenti di "dati sociali" (*Sozialdaten*)[29] e al *Finanzgericht* rispetto ai trattamenti operati dall'amministrazione finanziaria (*Finanzbehörden*)[30].

A prescindere da ciò, occorre rilevare che l'esclusività della giurisdizione è meno rigida di quanto possa apparire.

Sul punto occorre considerare il problema rappresentato dall'adozione di un provvedimento amministrativo in violazione degli atti normativi che disciplinano la materia della protezione dei dati, ossia il GDPR e il codice privacy.

Al di fuori delle controversie in materia di accesso – dove sussiste un'altra giurisdizione esclusiva, del giudice amministrativo[31] – la situazione è piuttosto complessa, perché la violazione delle regole in materia di protezione dei dati potrebbe essere rilevante, in via strumentale, per lamentare

26. Per un inquadramento generale di questi profili cfr. Pagni 2012; Licci 2011, p. 105 ss. Con particolare riferimento al rito, in seguito all'adeguamento al GDPR, cfr. Lubello 2021, p. 1706 ss. e Mazza 2021, p. 966 ss. con particolare riferimento alle modifiche operate con d.lgs. 101/2018.

27. Sulla natura piena della giurisdizione esercitata dal giudice in siffatte controversie si v. in part. Midiri 2017, p. 302-303; Figorilli 2002, p. 281 ss. Si tratta di una terminologia presente già in Sandulli 1989, p. 1283, 1326, 1301, 1337.

28. Per alcuni esempi in questo senso cfr. *Verwaltunsgericht* Bayreuth, 28 febbraio 2019 - B 9 K 18.1014; *Bundesverwaltungsgericht*, 9 dicembre 2022 - 10 B 2.22.

29. Cfr. il § 81b del *Sozialgesetzbuch. Zehntes Buch Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz* (SGB X).

30. Cfr. il § 32i dell'*Abgabenordnung* (AO).

31. Non avrebbe senso, in questa prospettiva, creare una differenziazione nel caso del controinteressato all'accesso che fa valere la lesione del proprio diritto alla riservatezza, posto che, diversamente opinando, potrebbero radicarsi due giurisdizioni parallele suscettibili di condurre a due giudicati fra loro confliggenti. In questa prospettiva, si v. De Donno 2019, p. 369. Il tema diventa più critico rispetto all'accesso civico. Sia consentito rispetto a tale problema rinviare a Franca 2023, p. 293 ss. e alle fonti ivi menzionate.

la lesione di una posizione di interesse legittimo. Si pensi al caso relativo a dati personali raccolti in assenza di una base giuridica e utilizzati nell'ambito di un'istruttoria procedimentale. La violazione della liceità del trattamento (ad esempio, per mancanza di base giuridica o errata individuazione della base giuridica) potrebbe essere sollevata per far valere l'illecita acquisizione di informazioni e documenti nell'ambito di un procedimento disciplinare o di un procedimento sanzionatorio.

Ricadere nell'una o nell'altra giurisdizione non è indifferente specie perché sembrerebbe che il giudice amministrativo possa contare su una più consolidata esperienza nel bilanciamento tra i diversi interessi in gioco.

A tale riguardo è sufficiente considerare la giurisprudenza consolidatasi nel tempo rispetto al bilanciamento tra trasparenza e riservatezza. Certo non mancano orientamenti criticabili, ma generalmente il giudice amministrativo, per quanto riguarda l'accesso documentale, si limita a rilevare le lacune sul piano motivazionale dell'istanza di accesso[32] o del diniego[33], accertando in astratto il nesso di strumentalità tra l'interesse giuridicamente rilevante del richiedente l'accesso e il documento oggetto della pretesa ostensiva[34], suggerendo altresì soluzioni "informali" al contrasto tra accesso e privacy, tramite interlocuzioni tra accedente e amministrazione[35].

Nella giurisprudenza sull'accesso civico, invece, l'orientamento dominante appare poco aperto alla considerazione dell'interesse pubblico benché vi sia anche parte della giurisprudenza che impiega il cd. *public interest test* per svolgere un bilanciamento più accurato[36].

Un esempio significativo si ha poi nel caso del TAR Lazio, sez. I, 17 aprile 2025, n. 7625, in cui il giudice amministrativo ha reso una pronuncia di grande rilievo sul fronte del trattamento di dati personali in ambito pubblico. Con la sentenza si è posto condivisibilmente un argine alla prassi dell'oscuramento indiscriminato delle pronunce contenute nella banca dati nazionale del merito. In questa sede il TAR ha chiarito il rilievo della comprensibilità delle pronunce. In difetto della comprensibilità, non è possibile, secondo il giudice, operare correttamente, ad esempio, la tecnica del *distinguishing*. Nella lettura operata dal collegio giudicante, l'oscuramento indiscriminato incide negativamente sulla difesa del proprio assistito, dal momento che la predisposizione delle difese presuppone di poter comprendere la portata di precedenti arresti della giurisprudenza[37]. Ecco, dunque, che il giudice amministrativo si mostra consapevole del fatto che la logica difensiva della privacy

32. Si considerino, in tal senso, TAR Lazio - Roma, sez. III, 28 settembre 2021, n. 9981; Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2020, n. 1664.
33. Si vedano, ad esempio, TRGA Trentino-Alto Adige - Trento, 13 luglio 2023, n. 125; TAR Lombardia - Milano, sez. II, 30 luglio 2021, n. 1364; TAR Campania - Salerno, sez. I, 22 luglio 2019, n. 1372, le quali non ritengono sufficiente la mera allegazione dell'opposizione del controinteressato per negare l'istanza ostensiva.
34. Per quanto riguarda la sussistenza del nesso di strumentalità tra accesso ai documenti e tutela di un proprio interesse il giudice amministrativo afferma che "non spetta alla Pubblica Amministrazione valutare l'effettiva utilità degli atti richiesti […], bensì solo verificare l'attinenza degli stessi all'interesse che l'istanza intende tutelare" (in tal senso, cfr. TAR Emilia Romagna - Bologna, sez. II, 12 maggio 2023, n. 291; in termini, Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2193; Cons. Stato, sez. III, 25 febbraio 2022, n. 1342). Non sono invece condivisibili gli orientamenti tesi a valutare nel merito le scelte difensive del richiedente l'accesso, come in Consiglio di Stato, sez. III, 31 dicembre 2020, n. 8543: sulle criticità di quest'ultimo orientamento cfr. Piazza 2021.
35. Cfr. TAR Lazio - Roma, sez. III-*quater*, 4 luglio 2022, n. 9125 dove il collegio, adito in sede di ottemperanza, ritiene che "il richiesto accesso debba essere consentito in forma dialettica con la parte ricorrente proprio al fine di accertare se la documentazione sanitaria contenga gli accertamenti per cui è causa". Il tema si pone anche rispetto all'amministrazione attiva e la tutela della privacy, laddove non adeguatamente dosata, rischia di ostacolare la comprensibilità dell'informazione pubblica e così condurre ai rischi di disinformazione legati all'uso di un linguaggio non chiaro; su questo tema si v. l'interessante lavoro di Pietrangelo 2020, p. 350 ss.
36. Cfr. TAR Lazio - Roma, sez. III-*quater*, 4 luglio 2022, n. 9125.
37. Cfr. TAR Lazio, sez. I, 17 aprile 2025, n. 7625, spec. p.to 30.

rischia di porre in ombra non solo interessi pubblici, ma anche valori connotati da una logica spiccatamente garantisca e, comunque, di rilevanza costituzionale, come il diritto di difesa in giudizio (art. 24 Cost.).

3.2. Il problema della non appellabilità

Come già chiarito, le sentenze dei giudici di merito aditi direttamente o dopo il ricorso al Garante sono ricorribili solo in Cassazione. Come noto, nel sistema costituzionale italiano non è garantito il doppio grado di giurisdizione di merito[38] e ciò ha impedito che recentemente una questione di legittimità costituzionale relativa a tale sistema superasse il vaglio di non manifesta infondatezza[39]. È però da rilevare che questa limitazione dell'appellabilità rappresenta un problema non trascurabile sul piano dell'effettività della tutela. Ciò si rende particolarmente evidente a fronte di fattispecie, quali quelle che coinvolgono amministrazioni pubbliche come titolari del trattamento. In queste ipotesi, infatti, non poche controversie originano da architetture di trattamenti molto articolate, anche tramite l'utilizzo di atti amministrativi generali. Si pensi, in questa prospettiva, al già menzionato caso relativo al trattamento di profilazione sanitaria operato dalle tre aziende ospedaliere friulane: in questo caso il trattamento, assai articolato, è stato disciplinato minuziosamente con apposita delibera della giunta regionale. In questo caso, la corretta ricostruzione del fatto rappresenta un dato necessario e lo si coglie se si confronta l'analisi svolta dal Tribunale di Udine[40] con quella della Cassazione[41] che si è recentemente pronunciata cassando la sentenza del tribunale di Udine.

A parere di chi scrive la motivazione della sentenza della Cassazione, che pure ha il merito di evidenziare alcune criticità della sentenza cassata, non appare sempre fluida e lineare e ciò dipende da una non totale convergenza rispetto alla ricostruzione del fatto operata dal tribunale di Udine. Tuttavia, tale ricostruzione non è messa in discussione da parte della Cassazione, né potrebbe esserlo dal giudice di legittimità.

Non sfugge certo che la Cassazione possa cassare la sentenza di primo grado con rinvio – d'altronde così è stato disposto rispetto alla menzionata sentenza del Tribunale di Udine –, così consentendo una rinnovata analisi del fatto. Tuttavia, occorre anche tenere in considerazione che fatto e diritto non sono elementi di una fattispecie integralmente scorporabili e separabili tra loro. Senza una chiara perimetrazione del fatto[42], infatti, il rischio è che la parte in diritto risulti meramente speculativa e che non si riesca a operare correttamente la qualificazione giuridica. Senza contare che eventuali carenze istruttorie, ad esempio rispetto alla ricostruzione del trattamento, potrebbero incidere sulla reale tutela delle parti, tanto degli interessati, quanto dei soggetti titolari del trattamento.

3.3. I poteri del giudice ordinario: una giurisdizione davvero piena?

L'ampiezza dei poteri di cui dispone il giudice ordinario in questa ipotesi di giurisdizione esclusiva, come già rilevato, sembra testimoniare la pienezza della tutela offerta, impedendo che si possano

38. Su tale circostanza cfr., fra le molte, Corte cost., 29 ottobre 2009, n. 274; 24 luglio 2009, n. 242; 21 febbraio 2001, n. 421; 28 giugno 1995, n. 280; ordinanze n. 316 del 2002 e n. 421 del 2001,; più recentemente, si v. Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 34.

39. Si allude a Cass. civ., sez. I, ord.10 giugno 2021, n. 16402.

40. Si fa riferimento alla già menzionata sentenza Trib. Udine, 20 novembre 2023, r.g. n. 308/2023; cfr. pure, sulla medesima vicenda Trib. Pordenone, 13 ottobre 2023, r.g. n. 228/2023, in cui l'ordinanza-ingiunzione del Garante è annullata sul rilievo che il Garante avrebbe erroneamente individuato il titolare nell'azienda sanitaria invece che nella Regione.

41. Cfr. la già richiamata Cass. civ., sez. I, 6 marzo 2025, n. 6067.

42. È doveroso richiamare nuovamente TAR Lazio, sez. I, 17 aprile 2025, n. 7625, dove si afferma "va rilevato – richiamando l'antico brocardo *da mihi factum, dabo tibi ius* – che per intendere la portata di una pronuncia giurisdizionale è doverosa l'esatta definizione della vicenda fattuale: in assenza dalla comprensione di quest'ultima, infatti, il ragionamento giuridico si presenterebbe totalmente speculativo, divenendo oggetto d'interesse puramente teoretico".

opporre alla decisione di tale giudice limiti rispetto alla sindacabilità del merito sia dinanzi ai provvedimenti del Garante che a quelli dell'amministrazione titolare[43]. Si potrebbe dunque ritenere che il giudice ordinario emerga come dotato di poteri che possono soddisfare il privato anche in modo più "pieno" rispetto a quanto possa fare il giudice amministrativo.

Ciò detto occorre considerare in prima battuta che questi poteri giudiziari non sono necessari in tutta una serie di attività (ad esempio, quelle relative alla trasparenza, tramite la pubblicazione di documenti e informazioni). In caso di illecita diffusione dei dati il giudice – ammesso che l'amministrazione non abbia già proceduto in tal senso prima o durante il giudizio – si limiterà a rimuovere i dati personali illecitamente pubblicati. In concreto, ciò si tradurrà in un'ingerenza del giudice piuttosto limitata nel potere dell'amministrazione, quando la diffusione sia frutto di attività vincolata.

In aggiunta, bisogna tener conto che anche se i poteri del giudice ordinario sono concepiti per intervenire su atti non solo del Garante, ma pure dell'amministrazione titolare, il giudizio avviene di rado in via immediata[44]. Come pronosticato da attenta dottrina[45] e come emerge dalle relazioni del Garante[46], l'opzione del giudizio in via immediata è seguita raramente.

Di conseguenza il giudizio si struttura come giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione del Garante[47]. Nel caso in cui il giudice accolga l'opposizione al provvedimento del Garante, allora si limiterà ad annullare quest'ultimo e non anche eventuali atti dell'amministrazione titolare che saranno invece considerati conformi. Nel caso invece in cui il giudice rigetti l'opposizione, si limiterà a confermare il provvedimento reso

43. Preme precisare una circostanza, oggetto di dibattito in passato, relativa alla portata dell'eccezione rispetto ai limiti interni in questo giudizio. Si era infatti posta la questione relativa alla possibilità che i limiti interni fossero ritenuti applicabili unicamente al caso dell'opposizione a provvedimenti del Garante e non anche ai casi in cui venisse in rilievo un provvedimento in ipotesi differenti, quali quelle, ad esempio, di provvedimento emanato dall'amministrazione titolare o responsabile del trattamento, avente un'incidenza sul piano della protezione dei dati. Il dubbio esegetico era prevalentemente dovuto ad un difetto sul piano della confezione della disciplina normativa. Il problema evidenziato era tutt'altro che marginale. Apprezzabilmente, la dottrina più avvertita suggeriva il superamento di un approccio esegetico fondato sull'interpretazione letterale, evidenziando la necessità di leggere il problema di tutela alla luce di un criterio di ragionevolezza (Figorilli 2002, p. 297 ss.). La medesima dottrina osservava altresì, sulla scorta dei lavori parlamentari, che probabilmente la soluzione migliore per far sì che il giudice potesse pronunciarsi su un provvedimento amministrativo che non rilevasse direttamente nella controversia fosse di ricorrere alla disapplicazione (*ibidem*). Il problema è da ritenersi definitivamente superato in ragione del fatto che ora la normativa prevede espressamente che i limiti interni non si applichino anche rispetto all'intervento sui provvedimenti dell'amministrazione titolare o responsabile.

44. È previsto infatti un doppio canale giurisdizionale, in modo da consentire a chi agisce in giudizio di scegliere se ottenere tutela direttamente in sede giurisdizionale a fronte di una violazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali (tutela immediata) oppure se rivolgersi previamente al Garante e poi contestare la decisione del Garante dinanzi al giudice ordinario (tutela avverso i provvedimenti del Garante, ivi inclusi quelli sanzionatori).

45. Cfr. Costantino 2004, p. 1230-1231, il quale pronosticava, sulla base dell'esperienza pregressa, che le controversie emerse in sede di giudizio immediato fossero sostanzialmente marginali.

46. Come noto, ai sensi dell'art. 10, co. 6, d.lgs. n. 150/2011, come modificato dall'art. 17, d.lgs. n. 101/2018, in caso di giudizio immediato, deve procedersi alla notifica del ricorso al Garante per la protezione dei dati (che può eventualmente decidere di intervenire). Nell'ambito della sua attività di redazione di relazioni sulla propria attività a cadenza annuale, il Garante dà conto delle notifiche ricevute nell'ambito di giudizi. Come si evince dalla Relazione del Garante del 2021, p. 204-205, nel 2021 il Garante ha registrato 115 opposizioni, a fronte della notifica di 58 ricorsi e nel 2020 171 opposizioni, a fronte di 56 ricorsi notificati.

47. Sui caratteri, in generale, del giudizio di opposizione a sanzione cfr. Cimini 2017, p. 421 ss.; con particolare riguardo alla materia della privacy, si v. De Rosa 2021, p. 1052 ss.

dal Garante stesso (che, eventualmente, avrà già disposto limitazioni nei confronti del trattamento della pubblica amministrazione)[48].

Più interessante sarebbe valutare come il giudice possa decidere a fronte di situazioni più problematiche, in cui occorre verificare in che misura l'amministrazione abbia fruito dei propri margini di scelta rispetto al trattamento di dati personali operato nell'interesse pubblico. Si pensi ad un trattamento svolto nell'interesse pubblico, perché strumentale ad un determinato procedimento amministrativo. Se la raccolta dei dati personali nell'ambito di tale trattamento è svolta sulla base di un atto amministrativo generale che disciplini diversi trattamenti – fra cui quello qui considerato, e che sia adottato ai sensi dell'art. 2-*ter* Codice privacy – il giudice potrebbe trovarsi nella situazione di poter modificare o revocare siffatto atto, ma ciò richiederebbe di inserirsi in una valutazione assai critica rispetto a come tale atto sia strumentale alla tutela dei dati personali, tenendo conto sia del diritto alla protezione delle persone fisiche sia della necessità di perseguire l'interesse pubblico[49].

3.4. Il giudice ordinario e la responsabilità

Sempre al fine di verificare la misura della tutela garantita dal sistema di tutela giurisdizionale del giudice ordinario rispetto alle violazioni in materia di protezione di dati personali nei trattamenti in ambito pubblico è opportuno esaminare il tema della responsabilità da illecito trattamento dei dati.

L'art. 82 GDPR, recante la disciplina uniforme di tale responsabilità, presenta profili di ambiguità. Per un verso, esso delinea una disciplina senz'altro autosufficiente della responsabilità da illecito trattamento dei dati, giacché consente di individuare tutti gli elementi del fatto illecito, in particolare i soggetti attivi, la condotta, le regole relative all'imputabilità del danno[50]. Così, la responsabilità è attribuita al titolare o al responsabile del trattamento per una condotta che si sia concretata nella violazione del GDPR o di altra norma anche sul piano nazionale relativa alla protezione dei dati, sempreché il soggetto attivo non dimostri che "l'evento dannoso non gli è in alcun modo imputabile"[51]. Per altro verso, la disciplina del GDPR non sembra differenziarsi molto da quella previgente. Nella vigenza dell'ormai abrogato art. 15 del Codice privacy, infatti, il dettato positivo prevedeva l'applicazione alla responsabilità da illecito trattamento dell'art. 2050 c.c. in tema di responsabilità da attività pericolosa[52], anche nel caso di pubbliche amministrazioni titolari o responsabili del trattamento[53]. Ciò equivaleva a dire che la responsabilità

48. Spesso, infatti, il giudice, rigettata l'opposizione, conferma i provvedimenti del Garante. Cfr. in tal senso Trib. Catania, sez. III, 8 luglio 2021, n. 3095, in *Banca dati Merito* (conferma dell'ordinanza-ingiunzione del Garante ad un Comune per la pubblicazione di una delibera recante dati sensibili sul sito web istituzionale); Tribunale di Sciacca del 6 giugno 2016, n. 308, in *Relazione Garante 2020*, p. 210 (conferma della sanzione del Garante ad un Comune per aver illecitamente pubblicato sul sito web istituzionale alcune ordinanze con cui venivano disposti trattamenti sanitari obbligatori); Trib. Taranto, 25 luglio 2019, n. 2553, in *Relazione Garante 2019*, p. 178 (conferma della sanzione del Garante ad un istituto scolastico per mancata informativa e notificazione rispetto a trattamento di dati biometrici dei dipendenti a titolo di sperimentazione per accertarne la presenza sul luogo di lavoro).
49. In un simile caso, inoltre, sarebbe difficile valutare se effettivamente si sia di fronte ad una violazione dei dati personali o se, invece, il *petitum* sostanziale non porti a ritenere radicata la giurisdizione del giudice amministrativo, nella misura in cui la posizione fatta valere da chi agisce in giudizio sia strumentale a far valere l'illegittimità dell'atto più che la lesione della privacy.
50. In questo senso cfr. anche Camardi 2020, p. 802.
51. Così, secondo l'art. 82, par. 3 GDPR.
52. Benché si tenda, sulla base del richiamo all'art. 2050 c.c., a ritenere che l'attività di trattamento fosse qualificabile come attività pericolosa, non va trascurata la tesi fatta propria da Franzoni 2010 p. 676 secondo cui il richiamo all'art. 2050 c.c. servirebbe solamente a richiamare il regime della prova liberatoria di questa responsabilità, senza assimilare il trattamento dei dati ad attività pericolosa.
53. Nonostante in passato si negasse l'applicabilità della responsabilità *ex* art. 2050 c.c. alle pubbliche amministrazioni sulla scorta di una serie di argomenti (si considerino gli argomenti riportati e contestati in Casetta 1956,

da illecito trattamento prevedeva un criterio di imputazione tale per cui il danneggiante si sarebbe liberato della presunzione di responsabilità solo dimostrando la sussistenza di cause esterne alla propria sfera di controllo e, dunque, di caso fortuito[54]. Si è pertanto ritenuto che anche nella casistica relativa alla responsabilità da illecito trattamento dei dati sotto la vigenza del GDPR non vi dovrebbe essere una significativa cesura rispetto al precedente orientamento applicativo fondato sull'art. 2050 c.c.[55]

Ciò posto, sembra che il vero punto dirimente per segnare uno iato con la disciplina precedente non sia tanto il rapporto tra l'art. 82 GDPR e la disciplina in tema di illecito, quanto il rapporto tra l'art. 82 GDPR e i principi in esso contenuti e, in particolare, il principio di *accountability*.

Nella precedente disciplina, fondata sull'art. 2050 c.c. e, dunque, su di una responsabilità interpretata in senso semi-oggettivo[56], il danneggiante, come già rilevato, era liberato solo provando il caso fortuito.

Nella disciplina del GDPR non si ha una regola precisa sulla natura della prova liberatoria[57]: il criterio di imputazione non pare lasciare spazio a valutazioni relative all'elemento soggettivo[58], ma bisogna considerare che l'attribuzione della responsabilità non può che rappresentare il rovescio della medaglia del principio di *accountability*, vero e proprio architrave del GDPR. Detto diversamente, qualora in ottemperanza al predetto principio il titolare (o il responsabile) del trattamento dimostri di aver adottato le misure organizzative e di sicurezza adeguate a contenere il rischio, non dovrebbe essergli imputata alcuna responsabilità. È infatti chiaro che, diversamente opinando, si rischierebbe di rendere pressoché privo di rilievo – sul fronte della responsabilità *ex post* – l'intervento sul piano organizzativo necessario al fine di adeguarsi alle regole sulla protezione dei dati. In effetti, permarrebbe una (vasta) zona grigia in cui, nonostante le misure attuate dal titolare (o responsabile), questi non potrebbe escludere l'imputazione di una violazione che non sarebbe stata evitabile, indipendentemente dall'intervento organizzativo adottato[59]. Il punto è particolarmente rilevante proprio per le pubbliche amministrazioni: tali soggetti trattano infatti dati personali non tanto (o almeno non

p. 890 ss.), una simile eccezione non è stata sollevata per negare la soggezione delle pubbliche amministrazioni titolari/responsabili alle regole relative alla responsabilità da illecito trattamento dei dati. Ne sono testimonianza, da un lato, le pronunce in cui la pubblica amministrazione è stata condannata a risarcire il danno da essa cagionato a causa di illecito trattamento di dati personali (a titolo esemplificativo, si veda Cass. civ., sez. I, 13 maggio 2015, n. 9785) e, dall'altro lato, il fatto che si fosse scelto il richiamo all'art. 2050 c.c. proprio perché non presentava ostacoli la sua applicazione alla pubblica amministrazione (cfr. sul punto Sica 1997, p. 186). Ad ogni modo, come anche attestato in Avanzini 2010, nota 11, il superamento dell'impostazione preclusiva dell'estensione della responsabilità *ex* art. 2050 c.c. alla pubblica amministrazione si è avuto già negli anni Ottanta con Cass., sez. III, 27 gennaio 1982, n. 537, annotata da Alpa 1982, p. 919-920.

54. Cfr. Sica 1997, p. 250 ss. In generale, per questa interpretazione dell'art. 2050 c.c., cfr. Franzoni 2010, p. 440 ss.; Monateri 2001, p. 380 ss.; più recentemente, Trimarchi 2021, p. 430 ss. Si osserva che il riferimento dell'art. 15 Codice privacy è stato inteso come riguardante l'intera "vita" dell'art. 2050, compresa l'interpretazione ad opera delle corti (ed è tale interpretazione che si è radicata in senso semi-oggettivo). In questo senso, si v. Bilotta 2019, p. 445 ss.
55. In questi termini, Mazza 2021, p. 966; Sica 2021, p. 893.
56. Si v. Sica 1997, p. 182.
57. Cfr. Ratti 2019, p. 789.
58. Si nota peraltro che rispetto all'irrogazione delle sanzioni la giurisprudenza eurounitaria ha riconosciuto, sulla base di indici positivi ricavabili dal GDPR, che vada accertato l'elemento soggettivo della sanzione. Si tratta della sentenza Corte di Giustizia Ue, Grande Sezione, 5 dicembre 2023, causa C-683/21, *Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos c. Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija*. Per un inquadramento di tale profilo sia consentito rinviare a Franca 2024.
59. Il punto pare ben espresso da Bilotta 2019, p. 462 (condivisibilmente l'A. mette in rilievo il ruolo del principio di *accountability*, anche se la natura della responsabilità *de qua* viene qualificata come contrattuale).

solo) per trarne un vantaggio, ma per ottemperare di regola ad obblighi di legge o per l'esecuzione di compiti a rilevanza pubblicistica. In questo senso, sobbarcare l'amministrazione del costo legato a rischi non riconducibili alla propria sfera di controllo si traduce in una significativa svalutazione del fine di interesse pubblico che essa persegue e per cui tratta i dati, anche considerando che tali rischi sono in ultima analisi affrontati per finalità di utilità collettiva.

Un altro punto particolarmente rilevante attiene alla prova del danno. Si era infatti posto il dubbio che, giusto l'utilizzo di termini come danno materiale e immateriale nell'art 82 GDPR – termini non propriamente convergenti rispetto a quelli propri della tradizione giuridica italiana – il regolamento sembrasse fare riferimento ad un danno-conseguenza, dal momento che la divisione danno materiale/immateriale va letta come danno patrimoniale/non patrimoniale[60]. In questi termini, non era tuttavia chiaro se la mera violazione determinasse già un danno (danno *in re ipsa*) oppure se tale danno dovesse essere oggetto di prova da parte del danneggiato[61].

Il punto è stato risolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha in più circostanze affermato che non è sufficiente addurre la violazione delle norme in materia di protezione dei dati personali per avere diritto al risarcimento, essendo altresì necessario dare prova del danno[62].

D'altronde, la configurazione di un danno *in re ipsa* si porrebbe in contrasto con il *proprium* dell'attività amministrativa di trattamento dei dati personali, caratterizzata dal fatto di essere strumentale non solo alla tutela dei soggetti interessati, ma anche alla libera circolazione dei loro dati, *sub specie* di interesse pubblico. Se al mero sorgere di una violazione si riconosce infatti un diritto al risarcimento – inteso in prospettiva essenzialmente sanzionatoria – perde di riferimento la circostanza che tale attività è funzionale non solo alla tutela del singolo, ma anche a favorire la libera circolazione dei dati personali di quest'ultimo[63].

Il rischio è che una siffatta lettura possa dunque ostacolare lo svolgimento dell'attività di trattamento dei dati personali e possa condurre la pubblica amministrazione ad un atteggiamento essenzialmente inerte, secondo logiche di burocrazia difensiva[64]. In tal modo, dunque, l'eccessiva – in quanto travalicante la logica riparativa – salvaguardia del diritto alla protezione dei dati come diritto di "esclusione", finirebbe col pregiudicare lo

60. In questa prospettiva si v. Ratti 2019, p. 774; Riccio 2022, p. 726; Tosi 2020, p. 1133.

61. Si tratta di una questione non nuova rispetto all'illecito trattamento di dati personali che poteva dirsi sostanzialmente risolta nel vigore della vecchia disciplina. L'impostazione del danno *in re ipsa*, a livello giurisprudenziale e per quanto riguarda la disciplina del previgente Codice privacy, è stata seguita da alcune pronunce di merito e recisamente respinta dalla Suprema Corte (cfr., Cass. civ., sez. I, 10 giugno 2021, n. 16402; Cass. civ., sez. VI, 12 novembre 2019, n. 29206; Cass. civ., sez. VI, 18 luglio 2019, n. 19434).

62. Cfr., anzitutto, Corte di Giustizia Ue, III Sezione, 4 maggio 2023, causa C-300/21, UI c. *Österreichische Post AG*, la quale ha stabilito che "la mera violazione delle disposizioni di tale regolamento non è sufficiente per conferire un diritto al risarcimento" (in tema cfr. Navone 2024, p. 415 ss. Alonzo 2023, p. 1971 ss.). Più recentemente si v. anche Corte di Giustizia Ue, III Sezione, 20 giugno 2024, cause riunite C182/22 e C189/22, *JU (C182/22), SO (C189/22) c. Scalable Capital GmbH* in cui si specifica altresì la funzione compensativa della responsabilità *ex* art. 82 GDPR e si offrono alcuni chiarimenti rispetto alla nozione di danno immateriale, rilevando, ad esempio, che esso non ha di per sé natura meno grave di una lesione personale.

63. Si tratta dunque di non trascurare la forte vena mercantilistica, fondata sulla libera circolazione dei dati, pur senza considerare essa come sovrastante l'esigenza di protezione della persona. Il punto è ben sviluppato in Camardi 2020, p. 803 ss.

64. Sul fenomeno della burocrazia difensiva si v., in part., Battaglia–Battini–Blasini et al. 2021, p. 1295 ss.; Bottino 2020, p. 117 ss.; Cafagno 2018, p. 625 ss.; Giomi 2021-b, p. 663 ss.; Lorenzoni 2021, p. 761 ss. È pur vero che, come si vedrà *infra*, il funzionario risponderà solo a titolo di dolo o colpa grave. Cionondimeno, l'incertezza legata all'individuazione di ipotesi di colpa grave potrebbe attivare meccanismi di burocrazia difensiva.

stesso diritto alla protezione dei dati, inteso come funzionale alla libera circolazione dei dati.

3.4.1. Le ripercussioni in termini di responsabilità erariale

Nella misura in cui l'amministrazione è destinataria di una condanna risarcitoria rispetto al danno causato dall'illecito trattamento di dati oppure di un atto sanzionatorio del Garante, si ha un accertamento rispettivamente in via giudiziale o in via amministrativa della violazione avvenuta. In entrambi i casi, l'accertamento operato – con contestuale pronuncia di condanna, nell'un caso, o provvedimento sanzionatorio, nell'altro caso – ha ad oggetto l'avvenuta violazione di una regola in materia di protezione dei dati personali da parte del titolare o responsabile del trattamento. Ciò significa che, per quanto riguarda le persone giuridiche titolari o responsabili del trattamento, saranno queste a rispondere del pregiudizio patrimoniale pagando la sanzione, ovvero risarcendo il danno. Si realizza, dunque, nelle due ipotesi un illecito trattamento capace di generare diverse poste di danno risarcibile. Vi sono infatti fattispecie in cui altri soggetti "esterni", siano essi contitolari o responsabili del trattamento, sono chiamati a rispondere del danno risarcibile in via solidale. In questo caso, il Regolamento europeo prevede espressamente un regime di solidarietà passiva di tali soggetti rispetto al risarcimento del danno[65].

Più complesso risulta il profilo riguardante il riparto della responsabilità fra i soggetti facenti parte della struttura organizzativa. Il quadro organizzativo della pubblica amministrazione dal punto di vista della protezione dei dati può prevedere diverse figure soggettive, ossia il Responsabile della protezione dei dati, eventuali responsabili interni e i soggetti autorizzati al trattamento.

A tale riguardo, è stato rilevato che la disciplina eurounitaria della responsabilità civile circoscriverebbe il novero dei legittimati passivi ai soli titolari e responsabili: in questi termini, i soggetti incaricati del trattamento e i responsabili interni non ricadrebbero entro lo spettro applicativo della norma risarcitoria e sarebbero responsabili solo ai sensi delle norme risarcitorie di diritto comune[66]. Si tratta di una circostanza che non sembra compatibile con il principio di *accountability*, almeno se lo si legge come responsabilizzazione dell'organizzazione che coinvolge anche le sue ramificazioni, non solo l'organizzazione generalmente intesa.

Ad ogni buon conto, nel caso di trattamento in ambito pubblico e per quanto riguarda i danni relativi alla protezione dei dati e le *deminutiones* legate all'irrogazione di sanzioni da parte del Garante, è da ritenere sussistente la responsabilità amministrativa del funzionario. In questi termini, dunque, la condanna dell'amministrazione non esclude – e anzi comporta – che il funzionario, sussistendone i presupposti, sia chiamato a rispondere del danno erariale arrecato all'amministrazione in sede contabile. Rispetto a quanto può avvenire con riferimento ad organizzazioni private, tuttavia, non va trascurato un profilo di specialità dell'amministrazione, dato dal fatto che il funzionario risponde unicamente per colpa grave[67].

Si tratta di un compromesso (reso necessario dall'intreccio tra norme relative alla protezione dei dati e norme che disciplinano la responsabilità dei funzionari) che appare più coerente rispetto ad un esonero di responsabilità di responsabili interni e autorizzati al trattamento.

Se infatti si applicasse rigidamente la tesi della responsabilità della sola organizzazione e, nella specie, dell'amministrazione, ciò si tradurrebbe in una sostanziale deresponsabilizzazione dei funzionari che operano in essa e che, a certe

65. Cfr. quanto previsto dall'art. 82, par. 4 GDPR.

66. Per questa prospettazione cfr. Thobani 2019, p. 1226; *contra* Policella 2019, p. 443.

67. Si possono pertanto immaginare ipotesi in cui la colpa lieve che ha portato, ad esempio, ad una condanna per illecito trattamento, non superando la soglia della colpa grave, non è imputabile al funzionario e, dunque, permane come colpa dell'organizzazione. Ciò evidentemente non rappresenta una novità, ma la mera conseguenza della limitazione della responsabilità del funzionario al dolo e alla colpa grave. Non va trascurato, inoltre, che l'indagine relativa alla sussistenza della colpa grave è resa piuttosto incerta dal fatto di essere individuata, in assenza di tipizzazione, su base eminentemente pretoria. Sul problema della (mancata) tipizzazione della colpa grave e sul suo legame con il fenomeno della burocrazia difensiva cfr. Cimini–Valentini 2022, p. 10 ss.; Spasiano 2021, spec. p. 301.

condizioni, una volta istruiti e autorizzati, assumono un ruolo di responsabilità nella filiera di trattamento del dato.

In questa prospettiva, si potrebbe pensare che la "delega" di compiti relativi alla protezione dei dati personali a specifici soggetti all'interno dell'organizzazione possa consentire al rappresentante (persona fisica) del titolare di andare esente da responsabilità. È quanto è accaduto in un caso recente deciso dalla Corte dei Conti di Bolzano[68] in cui si è ritenuto che il privacy manager fosse il soggetto unicamente responsabile per le violazioni compiute sul piano della protezione dei dati, mantenendo esente il rappresentante legale dell'ente titolare del trattamento.

Orbene, al netto del fatto che spetta al titolare anche individuare in modo circostanziato le competenze in materia di protezione dei dati personali[69], l'impostazione della corte bolzanina non pare condivisibile in base alla previgente disciplina in tema di protezione dei dati personali[70] e, a maggior ragione, in un sistema fondato sul principio di *accountability*. Fermo restando che, in un sistema organizzativo governato da tale principio, non è ammissibile che a rispondere sia solo il rappresentante del titolare.

La riflessione sin qui condotta consente, altresì, di svolgere una considerazione ulteriore che si lega alla enucleazione di un'attività di trattamento dei dati personali.

Lo svolgimento di tale attività, infatti, consente di offrire al giudice contabile il tracciato del percorso decisionale seguito dall'amministrazione: percorso che, evidentemente, include anche gli snodi attraverso i diversi soggetti intervenuti sul trattamento dei dati e sull'organizzazione del medesimo.

Ancorando la valutazione del giudice contabile a detto percorso decisionale[71], sembra dunque possibile non solo giustificare quanto sinora rilevato in termini di responsabilità amministrativa anche dei responsabili interni e degli autorizzati al trattamento, ma anche definire un parametro attraverso cui individuare e graduare la loro responsabilità, evitando ipotesi sia di deresponsabilizzazione che di eccessiva responsabilizzazione[72].

4. Considerazioni conclusive

L'analisi svolta ha permesso di porre in luce come la tutela in materia di protezione dei dati personali, quando rapportata ai trattamenti operati nell'interesse pubblico, presenti tratti peculiari che la distinguono dal regime dei trattamenti svolti in ambito privato.

Tenendo conto del fatto che il diritto alla protezione dei dati personali non si esaurisce in una concezione meramente difensiva, ma incorpora in modo strutturale anche la dimensione della libera circolazione dei dati si coglie questa duplice natura nel contesto pubblico. Essa si traduce nella costante tensione tra esigenze di protezione della persona

68. Cfr. Corte conti, sez. Bolzano, 9 gennaio 2024, n. 1.

69. Come si evince da Corte conti, sez. giur. Calabria, 8 novembre 2019, n. 429. Con deliberazione della giunta regionale calabrese, la funzione di "tutela della privacy" era stata assegnata al Servizio II del *Dipartimento Bilancio e patrimonio*, unitamente alla funzione di vigilanza sulla sicurezza sui luoghi di lavoro. La Corte, oltre a rilevare l'attribuzione della funzione di tutela della privacy in modo promiscuo ad altre, soggiunge che nel caso in esame "difetta infatti l'esistenza di un atto scritto indirizzato al responsabile nominato, così come la puntuale individuazione delle competenze specifiche dell'interessato e la corretta delimitazione dei suoi poteri, nonché quell'esercizio costante di poteri di vigilanza e di istruzione previsto dalla conferente normativa".

70. Si consideri, infatti, che, a mente della previgente disciplina, responsabili interni e incaricati al trattamento erano pacificamente ritenuti corresponsabili assieme al titolare. Cfr. in tema Comandè 2007, p. 393 ss.; Roppo 1997, p. 661.

71. Si allude all'impostazione di Giomi 2021-a, p. 365 ss. che mette in luce la rilevanza del momento della decisione, come fattore di ausilio per il giudice contabile rispetto all'individuazione corretta della responsabilità erariale.

72. In una lettura rigida della normativa in materia di protezione dei dati, infatti, si rischia di attribuire una responsabilità particolarmente ampia ai soggetti apicali di ciascuna organizzazione. Questi hanno sicuramente un alto grado di responsabilità nella definizione di misure adeguate in tema di protezione dei dati, ma non può ricadere su costoro, in ogni situazione, l'integralità del danno legato ad un concorso fra colpe.

ed esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, entrambe pienamente ancorate al dettato costituzionale e supportate da un quadro assiologico di riferimento.

In questa linea ricostruttiva, la tutela amministrativa affidata al Garante mostra alcune criticità. L'Autorità tende a valorizzare soprattutto la conformità formale dei trattamenti con il rischio di trascurare un equilibrato bilanciamento con l'interesse pubblico sottostante. Come dimostrano i casi esaminati (dal "bonus Covid" alla profilazione sanitaria emergenziale), la rigidità nell'applicazione dei principi del trattamento può condurre a esiti sproporzionati, che sacrificano indebitamente le finalità pubblicistiche per garantire una tutela (invero solo astratta, in alcuni casi) dell'interessato. Se è vero che il sistema di protezione non subordina la rilevanza delle violazioni a un danno effettivo, è altrettanto vero che l'interpretazione dei principi non può essere sganciata dal contesto in cui il trattamento avviene, pena il rischio di concepire la protezione dei dati come un diritto a soddisfazione necessaria e in quanto tale prevalente su qualsiasi altra posizione radicata sul trattamento.

Sul versante giurisdizionale, l'attribuzione di una giurisdizione esclusiva al giudice ordinario rappresenta una scelta singolare e non priva di criticità. Essa, da un lato, garantisce (o dovrebbe garantire?) una giurisdizione piena, con la possibilità per il giudice di modificare o revocare provvedimenti amministrativi e di condannare al risarcimento del danno. Dall'altro, però, pone problemi in termini di effettività della tutela. Ciò emerge particolarmente se si rapporta il modello del sindacato del giudice ordinario a quello del giudice amministrativo, tradizionalmente esperto nel bilanciamento tra interessi pubblici e privati: la minore propensione del giudice ordinario a seguire questa impostazione rischia di limitare la capacità del sistema di affrontare adeguatamente i casi più complessi. A ciò si aggiunge la non appellabilità delle decisioni di primo grado, che riduce le garanzie di effettività della tutela nella misura in cui, non consentendo un giudizio di appello vero e proprio, rischia di creare alcune incomprensioni derivanti dalla complessità fattuale sottesa almeno ad alcuni trattamenti di dati personali.

Infine, il profilo risarcitorio apre ulteriori interrogativi. L'applicazione del principio di *accountability* dovrebbe consentire di perimetrare la responsabilità sia sul piano del danno da illecito trattamento che rispetto alle conseguenze sul fronte erariale.

Se il superamento della tesi del danno da illecito trattamento come danno *in re ipsa* pare favorire una logica compatibile con questa impostazione, pare invece che sul fronte della responsabilità erariale la giurisprudenza mostri alcune incertezze che sembrano sottendere, ancora una volta, una logica formalistica nell'attribuzione della responsabilità.

Nel loro insieme, questi elementi inducono a ritenere che il sistema attuale rischi di mostrare fragilità laddove si tratta di valutare la conformità al GDPR di trattamenti funzionali all'esercizio della funzione amministrativa. È dunque necessario un processo di adattamento che, da un lato, eviti di ridurre la tutela a un controllo meramente formale e, dall'altro, valorizzi l'esigenza circolatoria incarnata dal perseguimento dell'interesse pubblico. In prospettiva, ciò richiederà una sempre maggiore integrazione tra principi della protezione dei dati e principi tipici del diritto amministrativo. Come si è visto, infatti, un correttivo – rispetto a letture particolarmente critiche della disciplina di protezione dei dati personali nell'esercizio delle diverse funzioni di tutela amministrativa e giurisdizionale – riposa nella lettura dei principi del GDPR alla luce dei principi dell'azione amministrazione: ad esempio, leggendo la minimizzazione come necessarietà del trattamento dei dati rispetto ad un'azione efficace da parte dell'amministrazione. In conclusione, tramite questo approccio sembra possibile garantire un sistema di tutele realmente equilibrato, capace di proteggere le persone cui i dati si riferiscono senza indebolire la capacità delle istituzioni di perseguire le finalità a esse attribuite dalla legge.

Riferimenti bibliografici

E. Alonzo (2023), *La risarcibilità del danno "bagatellare" in materia di violazioni della normativa GDPR*, in "Responsabilità civile e previdenza", 2023, n. 6

G. Alpa (1982), *Attività pericolosa e responsabilità dell'ENEL. Verso l'erosione dei privilegi della pubblica amministrazione?*, in "Giustizia civile", 1982, n. 1

S. Amorosino (2004), *Tipologie e funzioni delle vigilanze pubbliche sulle attività economiche*, in E. Bani, M. Giusti (a cura di), "Vigilanze economiche. Le regole e gli effetti", Cedam, 2004

M. Antonioli (2013), *Vigilanza e vigilanze tra funzione e organizzazione*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2013, n. 3

G. Avanzini (2010), *Nuovi sviluppi nella responsabilità delle amministrazioni per danni derivanti da attività pericolose e da cose in custodia*, in "Diritto amministrativo", 2010, n. 1

A. Battaglia, S. Battini, A. Blasini et al. (2021), *"Burocrazia difensiva": cause, indicatori e rimedi*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2021, n. 4

F. Bilotta (2019), *La responsabilità civile nel trattamento dei dati personali*, in R. Panetta (a cura di), "Circolazione e protezione dei dati personali tra libertà e regole del mercato", Giuffrè, 2019

M. Bombardelli (2022), voce *Dati personali (tutela dei)*, in "Enciclopedia del diritto. I tematici", III, Giuffrè, 2022

G. Bottino (2020), *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in "Analisi Giuridica dell'Economia", 2020, n. 1

F. Bravo (2018), *Il "diritto" a trattare dati personali nello svolgimento dell'attività economica*, Wolters Kluwer, 2018

E. Bruti Liberati (2019), *La regolazione indipendente dei mercati. Tecnica, politica e democrazia*, Giappichelli, 2019

M. Cafagno (2018), *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in "Il diritto dell'economia", 2018, n. 3

V. Caianiello (1997), *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, in "Foro amministrativo", 1997, n. 2

C. Camardi (2020), *Note critiche in tema di danno da illecito trattamento dei dati personali*, in "Jus civile", 2020, n. 3

M.T.P. Caputi Jambrenghi (2017), *La funzione amministrativa neutrale*, Cacucci, 2017

F. Cardarelli (2021), *sub Artt. 60-62 GDPR*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), "Codice della privacy e data protection", Giuffrè, 2021

E. Carloni (2022), *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, il Mulino, 2022

E. Casetta (1956), *Gli enti pubblici e l'art. 2050 c.c.*, in "Giurisprudenza italiana", 1956, n. 1

P. Cerbo (2012), *Giudice ordinario e "sostituzione" della pubblica amministrazione*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 2012, n. 3

A. Chizzini (2018), *La tutela giurisdizionale dei diritti*, Giuffrè, 2018

S. Cimini (2017), *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, Editoriale Scientifica, 2017

S. Cimini, F. Valentini (2022), *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della p.a.*, in "Ambientediritto.it", 2022, n. 1

M. Clarich (1997), *Privacy informatica: osservazioni*, in "Danno e responsabilità", 1997, n. 2

G. Comandè (2007), *sub art. 15*, in C.M. Bianca, F.D. Busnelli (a cura di), "La protezione dei dati personali. Commentario al d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ("Codice della privacy")", I, Cedam, 2007

G. Costantino (2004), *La tutela giurisdizionale dei diritti al trattamento dei dati personali*, in "Rivista trimestrale di diritto e procedura civile", 2004, n. 4

M. De Bellis (2021), *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Giappichelli, 2021

M. De Donno (2019), *La tutela del controinteressato nell'accesso civico generalizzato*, in G. Gardini, M. Magri (a cura di), "Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione", Maggioli, 2019

M. De Rosa (2021), *Il procedimento sanzionatorio presso il garante per la tutela dei dati personali: cosa cambia alla luce delle norme europee e del nuovo codice*, in A. Cagnazzo, S. Toschei, F. Tuccari (a cura di), "La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative", Giuffrè, 2021

G. Della Cananea (2005), *Regolazione del mercato e tutela della concorrenza nella risoluzione delle controversie in tema di comunicazioni elettroniche*, in "Diritto pubblico", 2005, n. 2

A. Di Majo (1992), *Tutela (dir. priv.)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XLV, Giuffrè, 1992

G. Falcon (2015), *Conclusioni*, in G. Falcon, B. Marchetti (a cura di), "Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto", Editoriale Scientifica, 2015

S. Faro (2000), *Trattamento dei dati personali e tutela della persona*, in "Digesto delle discipline pubblicistiche, Aggiornamento", Utet, 2000

L. Ferola (2019), *sub art. 60 GDPR*, in A. Barba, S. Pagliantini (a cura di), "Commentario del codice civile. Leggi collegate. II", Utet, 2019

F. Figorilli (2002), *Giurisdizione piena del giudice ordinario e attività della pubblica amministrazione*, Giappichelli, 2002

S. Franca (2024), *Il regime del trattamento di dati personali: persistenti incertezze e nuovi capisaldi*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2024, n. 3

S. Franca (2023), *I dati personali nell'amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Editoriale Scientifica, 2023

F. Francario (2023), *Il trattamento dei dati personali per finalità di pubblico interesse e l'auspicio di un mutamento di indirizzo*, in "Giustiziainsieme.it", 2023

F. Francario (2022), *Il trattamento dei dati personali per finalità di pubblico interesse*, in "Giustiziainsieme.it", 2022

M. Franzoni (2010), *L'illecito*. I, Giuffrè, 2010

G. Gardini (2024), *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, Giappichelli, 2024

E. Giannantonio (1999), *Dati personali (tutela dei)*, in "Enciclopedia del diritto", Agg. III, Giuffrè, 1999

V. Giomi (2021-a), *Processo contabile e decisione amministrativa: le dinamiche di una relazione complessa*, in "Diritto processuale amministrativo", 2021, n. 2

V. Giomi (2021-b), *Giudice contabile e decisione amministrativa di transigere: fra burocrazia difensiva e rischi percepiti*, in "Nuove Autonomie", 2021, n. 3

M. Gola (2011), *La giustizia innanzi all'Autorità garante della* privacy, in G. Clemente di San Luca (a cura di), "La tutela delle situazioni soggettive nel diritto italiano, europeo e comparato. II. La tutela delle situazioni soggettive nell'amministrazione giustiziale", Editoriale Scientifica, 2011

P. Licci (2011), sub *art. 10 d.lgs. 1º settembre 2011, n. 150*, in B. Sassani, R. Tiscini (a cura di), "La semplificazione dei riti civili", Dike Giuridica, 2011

M. Macchia, C. Figliolia (2018), *Autorità per la privacy e Comitato europeo nel quadro del* General Data Protection Regulation, in "Giornale di diritto amministrativo", 2018, n. 4

F. Lorè (2022), *Il caso "bonus Covid" in favore dei titolari di cariche pubbliche: i rilievi sollevati all'INPS dal Garante per la protezione dati personali*, in "Ammnistrativ@mente", 2022, n. 1

L. Lorenzoni (2021), *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", 2021, n. 4

V. Lubello (2021), sub *Art. 17 d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), "Codice della privacy e data protection", Giuffrè, 2021

A. Mantelero (2015), *Rilevanza e tutela della dimensione collettiva della tutela dei dati personali*, in "Contratto e impresa. Europa", 2015, n. 1

P. Mazza (2021), *Profili processuali del diritto alla protezione dei dati personali nel regime del Reg. UE 2016/679 (GDPR) e del riformato D.Lgs. n. 196/2003*, in "Corriere giuridico", 2021, n. 7

F. Merusi (2000), *Democrazia e autorità indipendenti. Un romanzo "quasi" giallo*, il Mulino, 2000

F. Midiri (2019), sub *art. 57 GDPR*, in A. Barba, S. Pagliantini (a cura di), "Commentario del codice civile. Leggi collegate. II", Utet, 2019

F. Midiri (2017), *Il diritto alla protezione dei dati personali. Regolazione e tutela*, Editoriale Scientifica, 2017

P.G. Monateri (2001), *Manuale della responsabilità civile*, Utet, 2001

G. Mulazzani (2019), *Il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di un pubblico potere*, in G. Finocchiaro (a cura di), "La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE 2016/679 e d. lgs. 10 agosto 2018, n. 101", Zanichelli, 2019

G. Navone (2024), *Il "danno immateriale" da illecito trattamento dei dati personali*, in "Studi senesi", 2024, n. 2

I. Pagni (2012), sub *art. 10 d.lgs. 1º settembre 2011, n. 150*, in C. Consolo (a cura di), "Codice di procedura civile commentato. La "semplificazione" dei riti e le altre riforme processuali 2010-2011", Ipsoa, 2012

E. Pelino (2019), sub *art. 10 d.lgs. 150/2011*, in L. Bolognini, E. Pelino (a cura di) (2019), "Codice della disciplina privacy", Giuffrè, 2019

R. Perez (1996), *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1996, n. 1

I. Piazza (2021), *Strumentalità dell'accesso difensivo e sindacato giurisdizionale (nota a Cons. Stato, sez. III, 31 dicembre 2020, n. 8543)*, in "Giustiziainsieme.it", 2021

M. Pietrangelo (2020), *Il linguaggio giuridico-istituzionale sul web e la disinformazione pubblica online*, in "federalismi.it", 2020, n. 11

M. Pietrangelo (2007), *La società dell'informazione tra realtà e norma*, Giuffrè, 2007

O.E. Policella (2019), sub *art. 82*, in L. Bolognini, E. Pelino (a cura di) (2019), "Codice della disciplina privacy", Giuffrè, 2019

A. Principato (2015), *Verso nuovi approcci alla tutela della privacy: privacy by design e privacy by default settings*, in "Contratto e impresa. Europa", 2015, n. 1

M. Ratti (2019), *La responsabilità da illecito trattamento dei dati personali*, in G. Finocchiaro (a cura di), "La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE 2016/679 e d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101", Zanichelli, 2019

G.M. Riccio (2022), sub *art. 82 GDPR*, in G.M. Riccio, G. Scorza, E. Belisario (a cura di), "GDPR e normativa privacy. Commentario", Wolters Kluwer, 2022

V. Ricciuto (2022), *L'equivoco della privacy. Persona* vs *dato personale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022

V. Roppo (1997), *La responsabilità civile per trattamento di dati personali*, in "Danno e responsabilità", 1997, n. 6

A.M. Sandulli (1964/1990), *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in "Rivista di diritto processuale", 1964, nonché in Aa.Vv., "Studi in onore di Antonio Segni", Giuffrè, 1967, IV, ora in A.M. Sandulli, "Scritti giuridici. II", Jovene, 1990

A.M. Sandulli (1989), *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I-II, Jovene, 1989

M. Savino (2019), *Il FOIA italiano e i suoi critici: per un dibattito scientifico meno platonico*, in "Diritto amministrativo", 2019, n. 3

A. Simonati (2023), *Il trattamento di dati personali e gli accessi amministrativi "generali": le dinamiche frontiere della discrezionalità*, in "Diritto amministrativo", 2023, n. 1

S. Sica (2021), *sub art. 82 GDPR*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), "Codice della privacy e data protection", Giuffrè, 2021

S. Sica (1997), *sub art. 18*, in E. Giannantonio, M.G. Losano, V. Zeno-Zencovich (a cura di), "La tutela dei dati personali. Commentario alla l. 675/1996", Cedam, 1997

M.R. Spasiano (2021), *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in "Diritto processuale amministrativo", 2021, n. 2

M. Stipo (1994), *Vigilanza e tutela (dir. amm.)*, in "Enciclopedia del diritto", Giuffrè, 1994

S. Thobani (2019), *sub art. 82 GDPR*, in A. Barba, S. Pagliantini (a cura di), "Commentario del codice civile. Leggi collegate. II", Utet, 2019

F. Tigano (2022), *Protezione dei dati personali e pubblica amministrazione: alcuni spunti di riflessione*, in "Diritto e società", 2022, n. 2

L. Torchia (1996), *Gli interessi affidati alla cura delle autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), "I garanti delle regole. Le autorità indipendenti", il Mulino, 1996

S. Torricelli (2023), *Autorità indipendenti e (governo della) discrezionalità*, in "Amministrativ@mente", 2023, n. 2

E. Tosi (2020), *Illecito trattamento dei dati personali, responsabilizzazione, responsabilità oggettiva e danno nel GDPR: funzione deterrente-sanzionatoria e rinascita del danno morale soggettivo*, in "Contratto e Impresa", 3, 2020, n. 3

P. Trimarchi (2021), *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, III ed., Giuffrè, 2021

S. Valentini (1993), *Vigilanza*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XLVI, Giuffrè, 1993

G. Vesperini (1990), *Le funzioni delle autorità amministrative indipendenti*, in " Diritto della banca e del mercato finanziario", 1990, n. 4

N. Vettori (2019), *Valori giuridici in conflitto nel regime delle forme di accesso civico*, in "Diritto amministrativo", 3, 2019

L. Zannini (1992), *Tutela (dir. rom.)*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XLV, Giuffrè, 1992

N. Zorzi Galgano (2019), *Le due anime del GDPR e la tutela del diritto alla privacy*, in N. Zorzi Galgano (a cura di), "Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR", Cedam, 2019