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

ISSN 2704-7318 • n. 2/2025 • DOI 10.32091/RIID0258 • articolo non sottoposto a peer review • pubblicato in anteprima il 21 gen. 2026

Anna Simonati

Considerazioni di sintesi. Funzione amministrativa ed esigenze del mercato. La gestione dei dati in ambito pubblico tra complessità e complicazione

L'Autrice è professoressa ordinaria in Diritto amministrativo all'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

La cifra che nel nostro ordinamento attualmente caratterizza il trattamento dei dati, soprattutto se personali, è la complessità. La disciplina di portata generale è stata via via arricchita di nuovi tasselli ed è stata progressivamente affiancata da disposizioni settoriali di varia natura (per esempio nel campo dei contratti pubblici, della cybersicurezza e dei dati sanitari). La sottoposizione – almeno parziale – dei soggetti pubblici alla normativa sul trattamento dei dati personali risponde a un'esigenza forte e costituzionalmente radicata nell'ordinamento, che mira in primo luogo a evitare di incorrere nella violazione della riservatezza delle persone coinvolte. Al contempo, tuttavia, tale doverosa precauzione espone il sistema (come è emerso con cristallina chiarezza dal contributo di Fabio Francario) a un potenziale paradosso. È fondamentale, infatti, evitare che la necessità di vigilare affinché non si consumino indebite violazioni "ingessi" in maniera eccessivamente invasiva lo svolgimento dei compiti istituzionali e, di conseguenza, il perseguimento dell'interesse pubblico, che resta l'obiettivo primario di qualsiasi attività amministrativa.

Il soddisfacimento di tale esigenza di flessibilità non è sicuramente agevolato dalla compresenza di due livelli normativi, quello sovranazionale e quello nazionale, la cui convivenza è a tratti difficile. Anzi, su questo fronte, deve registrarsi una sorta di recesso del secondo a vantaggio del primo, come ha ben evidenziato Francesco Midiri. Ciò non concerne soltanto profili strettamente organizzativi o comunque di natura marcatamente applicativa, ma anche il rapporto fra diritti (potenzialmente, di rilievo costituzionale) e, dunque, fra valori. Infatti, la prospettiva sistematica assunta dall'ordinamento nazionale (tendenzialmente incentrato sulla protezione delle posizioni individuali) e da quello eurounitario (che invece innegabilmente si concentra maggiormente sulla salvaguardia della concorrenza, dunque su una prospettiva più generale e, per così dire, "collettiva") evidentemente non coincidono perfettamente. La disponibilità del legislatore statale a compiere un passo indietro potrebbe dunque produrre effetti allarmanti proprio sul piano della tutela dei diritti inviolabili delle persone, ove è indispensabile la predisposizione di adeguati presidi.

In alcuni campi, invero, la difficoltà del rapporto fra livello normativo europeo e livello normativo nazionale è particolarmente evidente. Fra i settori "sensibili" spicca ad esempio quello della cybersecurity. In quest'area, emerge un ulteriore elemento di complicazione, che deriva dal fatto che la gestione dei dati (in particolare, di quelli personali) nell'ambito del cyberspazio comporta una dilatazione pressoché incontrollabile del numero degli utenti interessati, il che determina, di conseguenza, l'intreccio e a tratti la sovrapposizione di regole, provenienti da ordinamenti diversi. Diventa allora a maggior ragione cruciale il momento organizzativo, soprattutto in relazione alla costituzione di interlocutori istituzionali omogenei nei vari sistemi, idonei a interagire su basi (se non perfettamente uniformi) quanto meno tendenzialmente comparabili sul piano concettuale. È evidente che il contributo su questo fronte delle strutture sovranazionali già esistenti (in primo luogo, naturalmente, quelle di matrice europea) può essere preziosissimo. Sarebbe del resto errato – soprattutto laddove sono coinvolti diritti fondamentali dei singoli – dare per scontato che vi sia spazio esclusivamente per i parametri di salvaguardia accolti nel mondo occidentale; deve riconoscersi, però, che al momento a questo fa prevalentemente riferimento il mercato, che di per sé sembrerebbe incentivare la massima circolazione dei dati, indiscutibilmente concepiti anche come beni dotati di valore economico. Per quanto concerne specificamente l'ordinamento italiano, poi, il problema della corretta gestione dei dati personali nel cyberspazio si innesta sul processo di lenta ma progressiva trasformazione dell'azione amministrativa verso modalità telematiche, che richiede l'attivazione di idonee iniziative per l'alfabetizzazione tecnologica della popolazione.

Alla multiformità delle regole sul trattamento dei dati, si aggiunge un altro fattore di complicazione, che consiste, per così dire, nell'elasticità delle regole stesse. Infatti, nonostante si tratti di un *corpus* normativo piuttosto consistente e spesso composto da disposizioni assai dettagliate nel contenuto, in realtà quasi mai esse vanno a costituire nuclei precettivi realmente autosufficienti. Al contrario, all'interprete è quasi sempre lasciato un ambito, più o meno ampio a seconda dei casi, di creatività nel momento dell'implementazione, il che talora può incidere negativamente sul livello di efficienza complessiva del sistema.

Si può riscontrare, a ben vedere, anche in questo caso una sorta di paradosso: alla maggiore flessibilità normativa dovrebbe corrispondere la maggiore propensione dei meccanismi giuridici ad adattarsi alle esigenze concrete. Tuttavia, è innegabile che una legalità a maglie (eccessivamente) larghe possa risultare controproducente. Ciò pare verificarsi con particolare evidenza nell'ipotesi della disciplina della gestione dei dati da parte di soggetti privati economicamente e socialmente particolarmente forti, il cui operato dovrebbe comunque essere risolutamente indirizzato verso parametri costituzionalmente orientati nella prospettiva della tutela dei diritti.

Non va sottaciuto, però, che la contraddizione fra l'anelito alla semplificazione – che dichiaratamente costituisce attualmente il macro-obiettivo perseguito dal legislatore – e la moltiplicazione degli attori e dei livelli di regolazione assume una connotazione specifica con riferimento ai trattamenti svolti dai soggetti pubblici. Anche alla pubblica amministrazione, infatti, si applica in linea di principio – come ai soggetti privati – il parametro della stretta necessità rispetto al fine perseguito. A seguito dell'entrata in vigore del GDPR del 2016, tuttavia, questa regola si sovrappone non senza incertezze al parametro della legalità rispetto all'attribuzione dei compiti istituzionali, in cui i singoli trattamenti vanno inquadrati. Ciò significa – come ha sottolineato Benedetto Ponti – che, nel settore pubblicistico, sul piano operativo le regole di minimizzazione dei rischi e di stretta necessarietà del trattamento, intercettando i principi di legalità, competenza e tipicità dei poteri pubblici, non possono non declinarsi nel paradigma della proporzionalità e della ragionevolezza dell'attività amministrativa.

Inoltre, proprio il principio di competenza comporta una ripartizione fra vari soggetti delle attribuzioni pubbliche connesse al trattamento dei dati, il che richiede, sul piano organizzativo, l'attivazione di circuiti comunicativi efficienti fra centri di potere. In altri termini, l'impianto tradizionale dei rapporti fra autorità, essenzialmente basato sulla rigida delimitazione dei confini tra i ruoli di ciascuno, dovrebbe lasciare il posto a un impianto più dinamico, in cui una maggiore osmosi informativa si coniughi comunque con la rigorosa adesione da parte di tutti i soggetti pubblici coinvolti alle regole per la difesa dei diritti individuali. Per questo è probabilmente indispensabile dotare la stessa amministrazione, globalmente intesa, di strumenti per la migliore comprensione e gestione delle questioni applicative.

Nel rapporto con le regole del mercato si profilano le maggiori insidie connesse con il trattamento dei dati, che dipendono in massima parte dall'accoglimento di una concezione riduttiva, e in parte fuorviante, fondata essenzialmente sul supposto valore prevalentemente economico delle informazioni. Anche in questa prospettiva, l'analisi dell'ordinamento italiano non può prescindere del tutto dall'attenzione per le regole di matrice eurounitaria, suscettibili di vincolare il legislatore nazionale.

Come in parte già si è evidenziato, nel contesto europeo di fatto le regole pensate per i trattamenti da parte dei soggetti pubblici sono una sorta di gemmazione da quelle pensate per i trattamenti da parte di privati. Ma dalla frequente assunzione di una prospettiva prevalentemente "mercantilistica", in base alla quale il dato è visto in primo luogo come bene destinato allo scambio negoziale, deriva la scarsa valorizzazione del fattore – che invece dovrebbe essere cruciale – della funzionalizzazione all'interesse pubblico del trattamento. Inoltre, si profila un rischio che deriva direttamente dalla patrimonializzazione strisciante del dato: l'idea della disponibilità del diritto alla riservatezza dietro corrispettivo di un compenso economico. Di conseguenza (e non a caso), l'accento normativo negli anni recenti si è gradualmente ma inesorabilmente spostato proprio dalla tutela della riservatezza (diritto inviolabile individuale riconducibile all'art. 2 Cost.) alla disciplina del trattamento dei dati personali altrui, oggetto di un (parzialmente diverso) diritto all'autodeterminazione informativa. Quest'ultimo, infatti, più facilmente può essere ricondotto all'alveo della disponibilità patrimoniale in senso ampio.

Se questo è vero, si può riscontrare un ulteriore paradosso, che si affianca a quelli già individuati, nella equiparazione (solo apparente) fra proprietà e appartenenza, poiché nel settore dell'utilizzo dei dati da parte dell'amministrazione vi sono diversi livelli di controllo sull'oggetto del trattamento. Il primo (ma non l'unico) è quello che può essere esercitato dal titolare dei dati; costui, tuttavia, non può in realtà vantare alcuna esclusiva sull'utilizzo del proprio patrimonio informativo. Pertanto, se ne può in via tendenziale essere considerato il "proprietario", lo è solo parzialmente e con un ampio margine di approssimazione. Anzi, nei vari livelli di "stratificazione" giuridica che li contraddistinguono, gli istituti riconducibili alla complessa nozione di appartenenza coinvolgono anche altri soggetti: l'amministrazione in quando depositaria "di primo livello" (e custode della legalità del trattamento, mediante l'intervento mirato dei Garanti), ma anche le imprese e gli operatori del mercato che aspirano a utilizzare i dati a fini di lucro. In quest'ottica, riflettendo sulla relazione fra il singolo (titolare del dato personale), il potere pubblico e il mercato, è possibile riscontrare come, in realtà, il vero antagonista della tutela dei diritti individuali spesso non sia tanto il potere pubblico quanto piuttosto lo strapotere in via di fatto del mercato. Infatti, se rispetto al primo possono suscitare timore eventuali derive autoritarie, queste appaiono comunque fronteggiabili mediante lo strumentario rimediale – per quanto parziale e ancora imperfetto – predisposto dall'ordinamento. Lo strapotere in via di fatto del mercato risulta, invece, ben più pericoloso, perché suscettibile di imporsi a prescindere dall'adesione a moduli comportamentali precostituiti e improntati alla tutela degli interessi di tutte le parti coinvolte.

Le ripercussioni negative in termini di certezza del diritto, derivanti dalla moltiplicazione di livelli normativi non perfettamente omogenei e coerenti, sono particolarmente evidenti con riferimento alla rilevanza del consenso al trattamento del titolare dei dati. Per quanto concerne i rapporti interprivatistici, si osserva che, nonostante tale consenso sia di regola un presupposto indispensabile, esso subisce di fatto una sorta di "dequotazione" a causa dell'approccio prevalentemente "mercantilistico" che contraddistingue l'evoluzione della disciplina.

La necessità di ottenere il consenso del titolare dei dati non è invece prevista in relazione ai trattamenti svolti dai soggetti pubblici, che sostanzialmente trovano legittimazione autosufficiente nella previsione normativa e nel legame con il perseguimento di una funzione preordinata al soddisfacimento dell'interesse della collettività. A ben vedere, questa non è invero una peculiarità isolata: l'assenza della necessità del coinvolgimento del titolare delle informazioni in vista del loro utilizzo si ravvisa, infatti, anche in un'altra fattispecie, normata in epoca assai più risalente, precisamente nella legge n. 241/1990. Si tratta della possibilità, concessa alle autorità pubbliche *ex* art. 22, c. 5, di mettere a disposizione l'una dell'altra senza particolari formalità i documenti in loro possesso, se pur contenenti informazioni riservate di soggetti privati. È evidente che, anche in questo caso, la *ratio* della scelta operata dal legislatore è riposta nell'intrinseca funzionalizzazione al perseguimento dell'interesse della collettività che contraddistingue l'operato dei soggetti pubblici.

La disciplina dell'intermediazione dei dati, tuttavia, sembra essere basata in modo abbastanza acritico e indiscriminato sulla logica del consenso, il che – come giustamente ha rilevato Fabio Bravo – certamente introduce un elemento di complicazione aggiuntivo. Del resto, è ragionevole escludere che l'amministrazione possa, in base alle norme sull'intermediazione, trattenere – in forza esclusivamente del consenso del titolare – dati personali il cui trattamento non rientrerebbe fra i suoi compiti istituzionali. Pare doversi ritenere, infatti, che sia comunque valida la condizione generale di ammissibilità del trattamento esclusivamente laddove questo sia riconducibile alle funzioni dell'ente che lo svolge.

Ancora, fra i numerosi paradossi che caratterizzano il trattamento dei dati da parte dell'amministrazione, emerge, mi pare, quello relativo alla piena estrinsecazione del principio di trasparenza, che si arricchisce di sfaccettature semantiche complesse, in particolare, allorché lo si pone in relazione con la pubblicità dell'azione della pubblica amministrazione.

È ancora assai attuale, in proposito, la notissima sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019 sull'obbligo di pubblicazione dei compensi percepiti dai dirigenti, in cui la Consulta ha paventato possibili effetti controproducenti – precisamente, sotto forma di "opacità per confusione" – delle disposizioni che impongono massicciamente la pubblicazione indiscriminata di considerevoli quantità di dati. Pertanto,

nel concetto di *accountability*, che deve guidare l'operato delle istituzioni, rientra anche l'assunzione di responsabilità (almeno entro certi limiti) circa la selezione degli elementi conoscitivi meritevoli di divulgazione, nell'ottica non solo del puntuale rispetto della normativa vigente, ma anche dell'effettività della trasparenza nella sua più ampia accezione di comprensibilità dell'azione amministrativa.

Il problema si pone con peculiare intensità nel caso del trattamento di *open data*, di cui si è occupato Matteo Falcone. Una prima questione aperta è di carattere sistematico. Ci si può chiedere, infatti, se il dovere della pubblica amministrazione di mettere a disposizione della collettività gli *open data* corrisponda allo svolgimento di una funzione o all'erogazione di un servizio. Anche a prescindere dalla soluzione ritenuta preferibile, non può sottovalutarsi la netta dicotomia fra i trattamenti svolti direttamente dalle istituzioni e quelli che poggiano, invece, sulla collocazione dei dati sul mercato, che potrebbe risultare difficilmente conciliabile con il perseguimento dell'interesse pubblico e con la piena protezione anche dei soggetti più vulnerabili. Diventa dunque cruciale l'attenzione per il riconoscimento di una funzione pubblica in parte nuova (almeno, in quanto tale) quale quella di comunicazione pubblica, preludio a qualsiasi meccanismo per l'esercizio efficiente (diretto o indiretto) del potere.

La trasparenza è fondamentale soprattutto in settori di per sé "sensibili", come quello del trattamento dei dati sanitari, su cui si è soffermato Stefano Corso. In tale ambito, la consapevolezza del titolare del dato è davvero cruciale ed è pertanto essenziale (come avviene in generale, ma a maggior ragione e con particolare intensità in questo campo) calibrare l'attività di gestione dei dati personali sui principi di ragionevolezza e proporzionalità. Peraltro, alla luce delle riforme legislative più recenti in materia, non può non rilevarsi come il tema del trattamento dei dati sanitari intercetti quasi immancabilmente quello del loro trattamento con modalità digitali.

Ma, anche al di fuori dell'ambito sanitario, l'informatizzazione delle modalità di svolgimento del trattamento (paradossalmente, originariamente pensata dal legislatore nazionale come fonte di semplificazione, almeno in parte) si scontra con una serie di problematiche applicative, connesse soprattutto alla scarsa alfabetizzazione telematica della popolazione italiana, che rende piuttosto arduo l'esercizio effettivo di quel diritto all'autodeterminazione informativa che dovrebbe rappresentare il nocciolo duro del diritto alla riservatezza individuale a fronte dei trattamenti svolti dalla pubblica amministrazione.

Analogamente, a maggior ragione, nel caso della gestione di enormi quantità di dati (*big data*), tipica dell'era del cosiddetto "capitalismo informazionale", nel momento in cui taluno – poniamo, anche volontariamente – fornisce a terzi un dato che lo riguarda, non sempre, pur a fronte di un'adeguata informativa, sarà in grado di capire con quali altri dati esso sarà messo in relazione; il risultato concreto potrebbe consistere nella formazione di un'informazione assai complessa, potenzialmente utilizzabile anche a fini discriminatori (per esempio, su basi economico-sociali o strettamente reddituali, a seguito di profilazione). I rischi sono particolarmente evidenti con riferimento ai trattamenti svolti dalle autorità amministrative, data la (già richiamata) tendenziale osmosi senza formalità rigorose fra banche dati pubblicistiche e data la (anch'essa già richiamata) dequotazione in quest'ambito del ruolo del consenso del titolare dei dati. La situazione si aggrava inevitabilmente allorché, a partire dalla progressiva informatizzazione delle attività istituzionali in ossequio al principio *digital first*, l'anelito alla semplificazione conduce all'elisione degli adempimenti procedimentali dialogici ed esplicativi, che in via esclusiva e insostituibile consentirebbero ai cittadini di acquisire la necessaria consapevolezza sull'utilizzo dei dati.

A ciò corrisponde, quasi inevitabilmente, un depauperamento strisciante dei meccanismi rimediali, di cui l'ordinamento italiano si è dotato in maniera certamente non esaustiva. Soprattutto, desta qualche preoccupazione la circostanza che l'intricata normativa vigente renda in concreto particolarmente arduo il pieno accesso al fatto da parte delle autorità chiamate a dirimere le controversie in materia di trattamento dei dati. Su questo fronte, anzi, pare di poter dire che il titolare dei dati sottoposti a trattamento da parte della pubblica amministrazione ha a propria disposizione un solo meccanismo difensivo realmente efficace, che è di natura essenzialmente risarcitoria. Si tratta invero, tuttavia, di un'arma "spuntata", destinata a operare sempre *a posteriori*, senza poter evitare la lesione.

Anche questo è un elemento non nuovo del sistema normativo: lo stesso meccanismo rimediale predisposto tradizionalmente in materia di accesso documentale *ex* art. 25, legge n. 241/1990, pur constando di

un arsenale potenzialmente eterogeneo che si compone di strumenti di natura sia giustiziale sia giurisprudenziale in senso stretto, risulta orientato essenzialmente a proteggere l'interesse dell'istante che aspira all'ostensione della documentazione. Se, invece, la violazione delle regole ha determinato un ingiustificato assenso alla richiesta di accesso, una volta che il dato sia stato indebitamente comunicato o addirittura pubblicato non c'è quasi mai margine di tutela, se non, appunto, sul fronte risarcitorio. Nonostante – come ha bene evidenziato Simone Franca – la giurisprudenza ordinaria abbia tentato di effettuare un oculato bilanciamento fra le esigenze contrapposte nelle fattispecie concrete, mancano istituti idonei a valorizzare la *mission* giuspubblicistica complessiva dell'operato dell'amministrazione. Quest'ultima si estrinseca, in prima battuta, nella doverosità – in base ai principi di legalità e competenza – dei trattamenti direttamente svolti dai soggetti pubblici. Non è meno rilevante, però, il ruolo di garanzia "preventiva" delle autorità, cui spetta contribuire alla protezione degli individui (soprattutto di quelli più vulnerabili e meno attrezzati all'autodifesa) a fronte dei trattamenti potenzialmente assai invasivi effettuati da terzi, in particolare se con finalità strettamente imprenditoriali. Si pone dunque il problema dell'alfabetizzazione anche della pubblica amministrazione nel momento in cui è chiamata a interagire con questi soggetti, dotati di un know how e di obiettivi ben diversi dal perseguimento dell'interesse pubblico.

Forse (anche) per questo negli anni recenti, nel contesto delle autorità amministrative, i cosiddetti Garanti hanno di fatto ampliato il loro ruolo, assumendo atteggiamenti interventisti, in particolare mediante l'emanazione di linee guida, suscettibili di incidere sulle modalità concrete del trattamento dei dati da parte dell'amministrazione.

Al di là delle difficoltà di collocazione sistematica di tali strumenti, va tenuto presente che ciascuna autorità garante è depositaria di un interesse pubblico specifico, la cui protezione rappresenta una *mission*, per così dire, "monolitica". Di conseguenza, l'approccio al problema da parte dei Garanti è in un certo senso "ciclopico": molto concentrato sulle specificità settoriali, ma spesso privo di attenzione adeguata alla lettura sistemica dei vari elementi rilevanti.

È peraltro interessante che negli atti dei Garanti si punti molto sulla necessità di assicurare misure di carattere organizzativo, in modo che, nell'ambito di ciascuna struttura amministrativa incaricata del trattamento di dati, vi siano competenze istituzionali specializzate. Pertanto, anche su questo fronte emerge il profilo della tensione fra complessità e semplificazione, per quanto in questo caso la maggiore "complicazione" organizzativa potrebbe effettivamente portare a risultati fruttuosi in termini di efficienza complessiva del sistema, consentendo una maggiore consapevolezza delle scelte operative.

Più in generale, permane indubbiamente il rischio che la complessità produca in realtà complicazione fine a sé stessa. Di questo pericolo sembra essere stato pienamente consapevole, del resto, il legislatore degli anni Novanta del Ventesimo secolo, il quale, nell'art. 18 della legge n. 675/1996 (primo sforzo normativo esaustivo e sistematico in materia di tutela della riservatezza) – in maniera lungimirante – aveva qualificato il trattamento di dati personali come attività pericolosa *ex* art. 2050 cod. civ., prevedendo di conseguenza l'inversione dell'onere probatorio nelle cause di natura risarcitoria intentate dal titolare delle informazioni danneggiato dal trattamento indebito. Questa scelta, con gli occhi dell'interprete odierno, può apparire addirittura profetica: sempre più pericolosa, infatti, appare obiettivamente questa attività dal punto di vista della pubblica amministrazione.

La complessità dell'attività amministrativa in materia di trattamento dei dati, peraltro, può produrre ulteriori ripercussioni non irrilevanti rispetto alla natura del potere esercitato. Mentre tempo fa (negli anni Novanta del secolo scorso e fino ai primi anni Duemila) c'era spazio per la qualificazione dell'azione amministrativa in materia di trasparenza essenzialmente in termini di rigorosa applicazione (previa interpretazione complessa) della normativa vigente – essendo i casi di discrezionalità assai circoscritti, specificamente alle fattispecie di differimento dell'esercizio del diritto di accesso ai documenti per esigenze pubblicistiche di efficienza – oggi la situazione appare, se non diametralmente opposta, certamente assai diversa e diversificata. Pare di poter dire, infatti, che la quantità e la qualità dei fattori sottesi alle determinazioni sulla gestione del patrimonio informativo nella disponibilità dell'amministrazione abbia di fatto trasformato profondamente la natura del suo intervento deliberativo, tanto che quasi sempre attualmente è indispensabile effettuare un bilanciamento fra tutti gli interessi potenzialmente rilevanti

nella fattispecie. Non solo. Spesso le difficoltà aumentano per la necessità di affiancare all'esercizio della discrezionalità amministrativa anche complesse valutazioni, che possono configurarsi (applicando, in modo forse un po' semplicistico, le categorie tradizionali) come espressione di discrezionalità tecnica: si pensi, per esempio, alla distinzione tra mero dato sanitario e dato inerente allo stato di salute, che solo in parte si sovrappongono e richiedono in realtà diverse intensità di cautela nel trattamento.

Come già si è avvertito, è essenziale che le pubbliche amministrazioni, in questo intricato contesto, sappiano predisporre e mantenere le condizioni ottimali affinché il trattamento dei dati non risulti irreparabilmente pregiudizievole per il loro titolare, in particolare se si tratta di un privato poco attrezzato e vulnerabile dinanzi al potere del mercato. Gli sforzi congiunti del legislatore (*rectius*, dei legislatori), dei soggetti pubblici coinvolti nel trattamento dei dati (autorità impegnate nell'amministrazione attiva, Garanti), della giurisprudenza e della dottrina devono essere rivolti ad evitare, da un lato, semplificazioni eccessive suscettibili di sfociare nel semplicismo e, dall'altro lato, complessità talmente elevate da sfociare nella complicazione. Il problema della legalità, in particolare, può essere adeguatamente risolto solo tenendo ben distinti il piano delle norme puntuali (che si intersecano, spesso si affastellano e a tratti addirittura si contraddicono) e il piano dei principi, in cui vanno ricercate le risposte ai numerosi interrogativi applicativi aperti. Spicca per la sua portata al contempo sistematica e operativa il principio di trasparenza nella sua accezione più profonda, che richiede la piena valorizzazione dell'attività di comunicazione pubblica. Inoltre, anche in assenza di norme puntuali e specifiche in tal senso, vanno costantemente presidiati i principi di ragionevolezza, proporzionalità, leale collaborazione fra livelli istituzionali e buona fede nei rapporti con la cittadinanza. Nel settore del trattamento dei dati, poi, assume particolare rilevanza l'intreccio fra efficienza dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, che solo congiuntamente possono offrire soluzioni efficaci a problemi complessi.