



MARCO GUERRA

Le prospettive di collaborazione tra Autorità indipendenti nell'era digitale

L'articolo analizza la natura e il ruolo delle Autorità amministrative indipendenti nell'odierno contesto digitale, focalizzando l'attenzione sulla necessità di attuare una sinergia sempre più intensa tra tali organismi a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. A fronte della compenetrazione delle rispettive sfere di competenza e dell'assenza di norme di legge che delineino una disciplina organica dei rapporti tra Autorità, è dovuta intervenire la giurisprudenza, che ha affermato il principio di leale cooperazione tra le stesse. Per di più, le criticità legate a tale situazione sono destinate ad aumentare, viste le iniziative normative assunte dall'Unione europea al fine di promuovere lo sviluppo del settore digitale e di regolamentarlo; per tale ragione, si rende inderogabile un intervento a livello europeo e nazionale del legislatore o delle Autorità stesse volto a razionalizzarne le forme di raccordo ed interazione al fine di offrire adeguate garanzie per i diritti delle persone.

Autorità indipendenti – Leale cooperazione – Costituzionalismo – Governance digitale

Prospects for cooperation among independent Authorities in the digital era

This paper examines the nature and role of independent administrative Authorities within the current digital context, placing particular emphasis on the growing need to foster stronger synergies among such bodies in order to safeguard the fundamental rights and freedoms of individuals. Given the overlap of their respective areas of competence and the lack of statutory provisions establishing an organic framework governing inter-authority relations, the judiciary has been called upon to intervene, establishing the principle of loyal cooperation among such entities. Moreover, the challenges arising from this situation are expected to increase, considering the legislative initiatives undertaken by the European Union to promote and regulate the development of the digital sector; for this reason, legislative or regulatory intervention at both European and national levels becomes imperative, aimed at rationalizing the forms of coordination and interaction among Authorities, in order to provide adequate safeguards for human rights.

Independent Authorities – Loyal cooperation – Constitutionalism – Digital governance

SOMMARIO: 1. Il contesto odierno e l'importanza delle Autorità e di una loro sinergia reciproca. – 2. Un inquadramento (anche costituzionale) delle c.d. Autorità amministrative indipendenti. – 3. La Corte di Giustizia dell'Ue e il principio di leale cooperazione tra Autorità: la sentenza *Meta Platforms e a.* del 4 luglio 2023 quale punto di riferimento per lo svolgimento dei rapporti reciproci tra le Authorities. – 4. L'“inedito” arresto dai toni decisi della giurisprudenza amministrativa italiana: la leale collaborazione tra Autorità indipendenti nella sentenza del Consiglio di Stato n. 497 del 2024. 5. – Gli orizzonti futuri di collaborazione e la necessità di razionalizzare una volta per tutte il dialogo tra le Autorità.

1. Il contesto odierno e l'importanza delle Autorità e di una loro sinergia reciproca

Nell'attuale era digitale, stante l'impetuosa diffusione delle nuove tecnologie¹ nella società, il diritto è chiamato in maniera sempre più urgente a soddisfare quel “bisogno di regolazione dell'informatica” strettamente connesso all'impatto esercitato dai progressi della tecnica sull'esistenza umana individuale e collettiva². Dinanzi alla capacità delle dotazioni tecnologiche, da un lato, di concorrere nel realizzare e nell'implementare le libertà fondamentali dell'individuo, dall'altro, di determinarne gravi restrizioni o violazioni, ci si chiede quale sia

il limite entro cui la scienza e la tecnica possano avere un'incidenza sulla sfera fisica, psichica e relazionale della persona senza arrivare a comprometterne la natura³.

Sicuramente, in passato un quesito del genere ha ricevuto risposta tramite il costituzionalismo moderno, nato col precipuo fine di porre, nell'ottica di garantire la sfera umana, dei freni (giuridici) al potere, a prescindere dalla forma in cui quest'ultimo fosse esercitato⁴. Attualmente, invece, grazie alla Quarta Rivoluzione – caratterizzata dal ruolo sempre più preponderante delle c.d. ICT nell'esistenza di tutti i giorni⁵ – viviamo in una “nuova

1. Per una definizione del concetto di “nuove tecnologie” v. COLAPIETRO–SIMONCINI 2022, p. xv.

2. Così FAINI 2020, p. 79 ss.

3. Si pone un interrogativo del genere CHELI 2021, p. 954 (allo stesso modo FARALLI 2019, p. 44). In proposito, RESTA 2019, p. 200 ss. mostra “chiara consapevolezza della profonda ambiguità di tutti i grandi processi di innovazione tecnologica, capaci di imprimere una netta discontinuità alle dinamiche evolutive della società. Da un lato essi possono avere una valenza fortemente emancipatoria, redistribuendo il potere sociale e creando opportunità di crescita, di progresso e di miglioramento della condizione umana. Dall'altro, se non sono democraticamente governati, rischiano di consolidare le posizioni di privilegio, le disuguaglianze e le asimmetrie di potere esistenti in una data comunità organizzata”.

4. In tal senso v. SIMONCINI 2021, p. 727 ss., il quale sottolinea che “[n]ella prima stagione delle costituzioni ottocentesche, la lesione delle libertà fondamentali veniva essenzialmente dal potere privato, fisico, militare del Re. Nella seconda stagione delle costituzioni post-belliche della metà del Novecento, il potere contro cui proteggere le libertà era quello pubblico, legale dello Stato”.

5. Interessanti le riflessioni di FLORIDI 2017, che nota come sia oggi in atto una profonda rivoluzione culturale, dovuta per lo più alle ICT (le tecnologie dell'informazione e della comunicazione). Queste ultime starebbero trasformando la realtà in una “infosfera sempre più sincronizzata, delocalizzata e correlata”, caratterizzata dalla “transizione dall'analogico al digitale e [dal]la crescita esponenziale di spazi informativi in cui trascorriamo sempre più tempo”.

stagione del costituzionalismo”, legata a premesse differenti da quelle precedenti e qualificata come stagione del “costituzionalismo digitale”⁶.

Questo nuovo tipo di costituzionalismo aspira ad implementare e completare l’armamentario del costituzionalismo tradizionale e si pone quale conseguenza diretta dei mutamenti che la tecnologia ha provocato e provoca tuttora nell’ambito della sfera della persona umana⁷. Il riferimento è al fenomeno dell’“erompere dei poteri privati nei mercati digitali”, ossia l’affermazione delle “grandi piattaforme padrone degli algoritmi più intelligenti del mondo” (si pensi, ad esempio, a *Google* o *Meta*), le quali, in virtù della loro “particolare posizione di forza socio-economica” e “in assenza di una qualche forma di ‘legittimazione democratica’, detengono posizioni di ‘potere’” (nel senso che sono in grado di incidere unilateralmente sulla sfera giuridica dei soggetti con cui entrano in contatto)⁸ ed esercitano un numero sempre maggiore di funzioni, anche proprie dei pubblici poteri⁹.

È in un contesto del genere che si coglie l’importanza del ruolo delle Autorità indipendenti per

quanto concerne la tutela delle libertà fondamentali degli individui dinanzi ai rischi originati dall’emersione dei c.d. “poteri privati”¹⁰. Non a caso le prime “tracce” del nuovo costituzionalismo sono state ravvisate, oltre che sul piano dell’esperienza europea (definita “di natura costituente” e basata sull’impiego del patrimonio delle “tradizioni costituzionali comuni” richiamato dalla Carta di Nizza e già oggetto di interpretazione e applicazione da parte degli organi giurisdizionali nazionali ed europei), anche su quello dell’azione posta in essere dalle Autorità amministrative indipendenti (sia in ambito europeo che interno) a protezione dei diritti fondamentali dell’individuo¹¹.

In considerazione della portata sovranazionale delle questioni poste dalla “rivoluzione digitale”, sarà infatti fondamentale l’attività di tali organismi istituzionali, stante la loro origine e consistenza di “soggetti di natura ‘bifronte’, collocati sul confine tra le amministrazioni nazionali e l’amministrazione europea”¹²; ad essi il quadro legislativo dell’Unione attribuisce un compito di grande rilevanza, consistente nel garantire in piena autonomia l’attuazione

-
6. Sul tema del “costituzionalismo digitale” v., *ex multis*, PADOVANI–SANTANIELLO 2018, CELESTE 2019, DE GREGORIO 2021, POLLICINO 2021, CELESTE 2022. Secondo COLAPIETRO 2021-B, p. 7 ss., è proprio nell’ottica di tale “nuovo” costituzionalismo che la scienza giuridica deve approcciarsi all’ambiguo rapporto tra diritto e nuove tecnologie, avendo come obiettivo non “quello di inserire la regolazione dei meccanismi automatizzati all’interno delle Costituzioni, quanto piuttosto quello di “plasmare” i sistemi algoritmici per mezzo dei valori costituzionali e della persona”. Critico nei confronti della locuzione “costituzionalismo digitale” è, invece, BETZU 2021, p. 188.
 7. Sul rinnovato ruolo del diritto costituzionale dinanzi alle sfide della “società algoritmica” cfr. POLLICINO 2019 e POLLICINO–DE GREGORIO 2021.
 8. Le citazioni sono prese da CREMONA, 2021-B. In merito, SCORZA 2022, nell’analizzare come si è evoluto Internet, evidenzia che “[a]ll’entusiasmo iniziale di un’Internet aperta e libera si è sostituita l’amara constatazione che la dimensione digitale è composta da giardini privati, ciascuno presidiato da pochi grandi soggetti privati”. Oggi, infatti, si assiste al fenomeno per cui “una manciata di piattaforme gestite da una manciata di fornitori di servizi privati sono, ormai, divenute autentiche città-Stato nelle quali oltre la metà della popolazione globale vive la propria quotidianità. Ma non siamo cittadini di queste città-Stato, non partecipiamo, attraverso dinamiche democratiche al loro governo, ne siamo semplicemente utenti, ci viviamo in una condizione di libertà condizionata, vincolata, circoscritta e perimetrata per contratto”.
 9. Cfr. LAVIOLA 2022, p. 27 ss. Sul punto, SIMONCINI–CREMONA 2021, p. 255 notano che “dimensione pubblica e dimensione privata sono oggi profondamente sfidate nella loro storica distinzione; nella pratica della società digitale queste dimensioni sono costantemente mescolate, soggetti privati assumono volontariamente funzioni tradizionalmente proprie dei pubblici poteri, mentre i soggetti pubblici sono spesso costretti a rivolgersi a privati (e non volontariamente li scelgono) per poter continuare ad assolvere le proprie funzioni”.
 10. Sul fenomeno dei “poteri privati” v. anche LAMBERTI 2022 e, da un punto di vista prettamente privatistico, MEZZANOTTE 2018.
 11. CHELI 2021, p. 955 ss.
 12. CHELI 2016, p. 771.

dei principi eurolunitari all'interno degli ordinamenti nazionali, traducendoli in norme regolamentari e in azioni di vigilanza conformi al dettato normativo dell'Ue¹³.

Nell'odierna società digitale, però, le Autorità non sono solo organi "bifronte", ma anche entità che – come verrà spiegato più avanti – si avvalgono di un potere diverso dal punto di vista qualitativo rispetto ai tre poteri tradizionali dello Stato, caratterizzato dalla combinazione delle funzioni tipiche statali in vista della messa a disposizione di uno strumento efficiente, adattabile e attrezzato sul piano tecnico per difendere i diritti delle persone rispetto ai nuovi poteri privati. Esse, quindi, ricoprono una posizione sempre più rilevante nella regolazione delle applicazioni pratiche dei

mezzi tecnologici, venendo spesso chiamate dal legislatore europeo e da quelli nazionali a controllare il rispetto delle norme relative alle nuove tecnologie¹⁴. D'altra parte, l'apporto "tecnico" che le Autorità indipendenti possono offrire sul piano regolatorio rende opportuno un loro ampio coinvolgimento nei procedimenti di formazione delle fonti tradizionali, soprattutto laddove si tratti di discipline a elevato contenuto tecnico¹⁵.

In merito a tale profilo, va evidenziato che, anche per quanto concerne gli organismi in questione, sembra sia da preferire l'opzione della c.d. "co-regolazione"¹⁶ (delle attività socioeconomiche delle grandi piattaforme digitali), a metà strada tra la "auto-regolazione" di stampo privato¹⁷ e la "etero-normazione" di matrice pubblica¹⁸. Si tratta

-
13. Ne discende che numerose Autorità nazionali operano all'interno di sistemi di controllo istituzionale europeo, delineandosi quali organismi di collegamento tra diritto europeo e diritto interno (cfr. l'intervento in materia di autorità indipendenti della I Commissione affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, XVII legislatura, 14 febbraio 2018).
 14. Così SIMONCINI 2021, p. 731. Pone l'accento sulla necessità che il diritto intervenga per regolare la tecnologia IANNUZZI 2023, p. 92, il quale nota che "uno spazio privo di regolazione ha prodotto concentrazioni enormi di poteri in mano a soggetti privati (*Big Tech*), che ora sono diventati così forti da rendersi impermeabili ad ogni tipo di limitazione tardiva della loro azione e tanto da costringere ad effettuare un'importante ripermimetrazione del potere tra soggetti pubblici e privati" (sul tema, PIETRANGELO 2023, p. 938 osserva come si sia assistito al passaggio dalla "regolazione dell'opportunità" alla "regolazione difensiva").
 15. In questo senso v. TARLI BARBIERI 2021, p. 947. Spunti interessanti sul tema sono ricavabili da IANNUZZI 2018 e IANNUZZI 2023.
 16. Cfr. SIMONCINI 2022. V. anche MOBILIO 2024.
 17. Caratterizzata da un approccio di carattere fortemente liberista, essa concepisce il libero sviluppo del mercato digitale come fattore trainante della crescita economica e del benessere sociale e ammette, quale unica forma di regolazione possibile, l'autoregolamentazione del mercato (STORACE 2024, pp. 428 s.) e, quindi, la "delega in bianco alle piattaforme digitali" (POLLICINO 2022, p. 1060). Tale "delega", però, comporta che "l'eventuale tutela dei diritti fondamentali si inserisce nelle (e si piega alle) logiche proprie del mercato, del profitto, della pubblicità e della dimensione reputazionale dell'azienda" (BARBARESCHI 2024, p. 410) e rischia di "offrire alla autoregolazione solo una ulteriore fonte di legittimazione, oltre a quella già molto forte dovuta alla sua effettività" (FRONTONI 2024, p. 165). Inoltre, è stato osservato come i tentativi di autoregolazione posti in essere dalle piattaforme abbiano sollevato e sollevino un problema di confusione tra ordine pubblico e ordine privato, avendo l'autoregolamentazione "assunto i caratteri tipici degli strumenti di limitazione del potere, ossia la determinazione di regole e principi generali, il controllo sul rispetto di quelle regole, la costruzione di apparati tendenzialmente indipendenti, chiamati a risolvere eventuali controversie". In tal modo, come già accennato, gli attori del web finiscono per "mimare" i pubblici poteri, compreso un "embrione di principio di divisione dei poteri" (TORCHIA 2022, p. 1103 ss.), sebbene tutte le funzioni siano articolate e confinate all'interno della piattaforma medesima (per un approfondimento relativo a questi profili cfr. CREMONA 2021-A, p. 1262, e MANGIAMELI 2023, p. 286 ss.).
 18. Ponendo l'accento sulla necessità di tutelare i diritti e gli interessi individuali, collettivi e pubblici rispetto ai poteri privati dell'Internet, essa prevede il coinvolgimento del potere pubblico, che si traduce nell'individuazione di una cornice di regole e limiti entro cui si possono muovere le piattaforme online. Come è stato osservato da MOBILIO 2020, p. 404 ss., però, "[n]on si può pensare di fare ricorso solamente alla 'hard law', intesa

di una “forma di regolazione ‘ibrida’ o ‘collaborativa’” in grado di combinare i vantaggi degli altri due approcci (da un lato, la flessibilità e l’adattabilità rispetto al dato tecnologico, dall’altro, la natura vincolante della legislazione) e di limitarne i difetti; mediante essa, si tenta di porre un correttivo alle profonde asimmetrie informative sussistenti tra regolatore e regolato, sia attribuendo alla regolamentazione pubblica il compito di fissare i valori e gli obiettivi generali (ma anche di “vigilare” sul loro rispetto), sia coinvolgendo i destinatari delle norme (oppure gli organismi o le associazioni rappresentative dei destinatari) nella fase di esecuzione-attuazione¹⁹.

Con specifico riferimento alle Autorità amministrative indipendenti e all’esercizio in concreto dei loro poteri, la “co-regolazione” si pone come soluzione ineludibile a causa dei problemi di “cattura del regolatore” (da parte dei soggetti regolati)²⁰, i quali inevitabilmente limitano le funzioni

normative e sanzionatorie di tali soggetti. Tali problemi, insieme agli effetti prodotti dall’emersione dei poteri privati digitali sul piano della forma di Stato democratica, richiedono l’adozione di modelli di regolazione di tipo misto, proprio in virtù della loro “capacità di coniugare, da un lato, la responsabilizzazione dei gestori delle piattaforme nei confronti della protezione dei diritti individuali, dall’altro, il controllo pubblicistico di carattere sanzionatorio, anche a presidio delle ricadute che le violazioni dei diritti individuali hanno in punto di democraticità dell’ordinamento”²¹.

Bisogna poi aggiungere che, attesa l’interazione sempre più marcata – nell’ecosistema digitale – tra la disciplina a tutela dei consumatori, quella a tutela della concorrenza e quella a tutela della privacy (soprattutto con riferimento alla regolamentazione delle grandi piattaforme della Rete)²², risulta necessaria la messa in campo di una sinergia reciproca tra le Autorità interessate a livello

come regolamentazione ispirata allo schema delle imposizioni assistite da sanzioni (*‘command and control’*), che segue una traiettoria di pura eteronomia (*‘top-down’*), in cui il destinatario delle norme si vede calata dall’alto una disciplina che può risultare essere ultronea e inadatta alle esigenze del settore. Il rischio complessivo è che metodi e strumenti giuridici tradizionali vengano condannati alla ineffettività, quando non – prendendo in prestito un termine riferito alla tecnologia – ad una sorta di *‘disruption’* che ne sancisca il superamento da parte di altre forme di regolazione” (come il mercato o la tecnica). Inoltre, la disciplina della tecnologia da parte del legislatore potrebbe irrigidire troppo il quadro normativo di riferimento, finendo, a causa della sua obsolescenza, per porre un freno all’innovazione digitale e per rendere difficoltoso l’adattamento alle nuove tecnologie (TORCHIA 2022, p. 1110).

19. Cfr. SIMONCINI 2022, pp. 1031 e 1045, che nota come alla base di tale “terza via” vi sia la premessa che “la tecnologia digitale sia caratterizzata da un *mix* tale di complessità specialistica e rapidità evolutiva che in molti casi solo i destinatari stessi delle norme sono in possesso delle conoscenze necessarie a svolgere il compito normativo”. Per l’Autore, infatti, “il ruolo dei privati, soprattutto delle grandi piattaforme tecnologiche che dominano il mercato dei servizi digitali, è sempre più cruciale nel garantire l’effettività della normazione posta dalle istituzioni pubbliche. Dinanzi a questa tendenza, il modello della co-regolazione rappresenta una sorta di contromisura messa in atto per evitare che questo spostamento non finisca per essere una mera devoluzione di potestà normative ai nuovi ‘poteri privati’”. In proposito, PISTORIO 2024, p. 146 ss. afferma che “[l]’irrompere delle nuove tecnologie e, in particolare, l’evoluzione dei condizionamenti reciproci tra scienza, tecnica e diritto rendono ineluttabile la co-regolazione. Due le ragioni: l’inadeguatezza dell’etero-regolazione pubblica e l’esigenza di porre un freno all’auto-regolazione privata”. Da un lato, “l’etero-regolazione non è più sufficiente, né adeguata, soprattutto laddove si tratti di materie tecniche, scientifiche, in continua evoluzione e rispetto alle quali il diritto appare tardigrado e spesso misonista”; dall’altro, i giganti della Rete “sempre più spesso agiscono con forme di auto-regolazione ‘incontrollate’, dando vita al c.d. *‘far west’* della regolamentazione privatistica”.

20. Circa tali problemi cfr. CLARICH 2005-A, p. 43 ss.

21. CARDONE 2021, pp. 930 e 934.

22. V. BUTTARELLI 2019.

europeo e interno²³, in modo da proteggere in maniera effettiva i diritti della persona²⁴ (persona che sempre più spesso viene qualificata, nell'ambiente digitale, come “nuovo ‘soggetto debole’”, dal momento che si trova a ricoprire allo stesso tempo la posizione di utente, consumatore e interessato del trattamento²⁵).

Mentre, però, sia la cooperazione tra Autorità indipendenti appartenenti a Stati membri diversi (preposte alla stessa materia) sia la cooperazione tra Autorità nazionali ed europee risultano sufficientemente strutturate²⁶, a livello interno, invece, appaiono chiare le criticità che l'assenza di una legge organica sulla collaborazione tra Autorità è in grado di sollevare.

La mancanza di una legge siffatta, infatti, rende particolarmente problematico il riparto di competenze tra Autorità. Spesso accade che “una disciplina settoriale si intersechi (sovrapponga) con altre discipline – che a volte tutelano lo stesso interesse

(ponendosi perciò il problema solo in termini di intensità della tutela) a volte, invece, tutelano interessi diversi – con la conseguenza di dovere stabilire come gestire l'*overlapping* e quali siano le Autorità competenti”²⁷. Inoltre, all'ingresso di nuove normative europee di tutela del mercato (nella forma, ad esempio, di regolamenti e direttive *self-executing*) si accompagna spesso l'esigenza per il legislatore di individuare l'Autorità competente a vigilare su quel mercato di riferimento e di ripensare le attribuzioni delle *Authorities* già esistenti, rimettendo conseguentemente in discussione il criterio funzionale seguito al momento dell'istituzione di ciascuna. In un quadro del genere, si pongono come necessari, ai fini di un miglior coordinamento nell'esercizio dei poteri delle diverse Autorità, sia interventi del legislatore volti a meglio allineare le varie competenze e ad eliminare alcune incongruenze, sia un maggior impegno delle Autorità stesse a evitare invasioni di campo o duplicazioni

23. TARLI BARBIERI 2021, p. 947 afferma la “necessità di una ‘regolazione integrata orizzontale’ che chiama in causa l'esercizio di poteri normativi a livello interno tra diversi soggetti. Questa esigenza di integrazione orizzontale pone l'esigenza di raccordi anche tra il Parlamento e le diverse autorità indipendenti ma anche tra queste ultime”.

24. Come sottolineato da LAVIOLA 2021, p. 207, dinanzi al fenomeno di “patrimonializzazione” dei dati ormai in atto nel mondo digitale (sul quale v., ad esempio, RICCIUTO 2019), “il piano della tutela della privacy e quello della protezione del consumatore non sono tra loro in rapporto antinomico, bensì sono necessari l'uno all'altro per garantire una protezione piena alla sfera giuridica del cittadino-consumatore”.

25. Così D'IPPOLITO 2020.

26. Per quanto riguarda la prima tipologia di cooperazione, sono diversi gli esempi di coordinamento tra Autorità nazionali appartenenti a Paesi diversi dell'Ue e competenti nello stesso settore, anche ben funzionanti (basti pensare alla tendenza, documentata anche dalla Relazione annuale del 2023 del GPDP, a ricorrere in maniera sempre più frequente ai “meccanismi di cooperazione e coerenza” tra autorità di controllo istituiti dal Capo VII del Regolamento UE 2016/679). Particolarmente sviluppata risulta anche la cooperazione tra Autorità nazionali ed Autorità e/o organismi dell'Unione (emblematici sono in tal senso i rapporti tra autorità di controllo, da una parte, e Commissione europea e Comitato europeo per la protezione dei dati, dall'altra, in materia di privacy, così come le altre forme di coordinamento esistenti, per esempio, nei settori consumeristico, concorrenziale e delle comunicazioni elettroniche). Diversa, invece, la situazione relativa alla cooperazione tra Autorità nazionali di diversi Paesi europei incaricate della supervisione di materie differenti (per esempio, Autorità per la protezione dei dati e Autorità di regolamentazione e controllo delle telecomunicazioni). Con riferimento a tale collaborazione, non esiste ancora un livello di cooperazione definito; sono infatti assenti nel diritto europeo norme specifiche sui rapporti tra tali organi, motivo per cui l'eventuale cooperazione è ancora su base discrezionale. In realtà, si potrebbe già ricorrere al principio della leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE e nulla impedirebbe di adottare norme che predispongano strutture funzionali di cooperazione (in modo da rendere la collaborazione un obbligo di legge), ma tutto ciò non si è ancora verificato in concreto. Nonostante ciò, le Autorità dei diversi Paesi europei sembrano intenzionate ad implementare le opportunità di collaborazione reciproca e la recente istituzione da parte dell'EDPB della *Task Force Consumer & Competition* (cfr. *infra*) pare confermarlo.

27. Così RABITTI 2020, p. 83 ss.

di attività (ad esempio, tramite accordi o protocolli di intesa)²⁸.

Sebbene sia già possibile registrare delle esperienze di cooperazione tra Autorità italiane preposte a materie diverse²⁹, tale cooperazione non risulta sufficientemente strutturata. Manca, infatti, una normativa che la renda obbligatoria *ex lege*, motivo per cui le collaborazioni sono in larga parte un atto volontario delle Autorità stesse. Emerge la necessità di predisporre strumenti normativi che conferiscano carattere strutturale al coordinamento tra tali soggetti, definendo per esempio forme congiunte di cooperazione (es. *task force*) che possano essere avviate in maniera sistematica e periodica oppure, laddove vi sia la necessità, consentano di deliberare in relazione ad un caso specifico.

Si lega proprio alla situazione di incertezza cagionata da una “lacuna” del genere l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso *Meta Platforms* del 2023, intervento tramite cui la Corte ha cercato di razionalizzare i rapporti tra Autorità per la concorrenza e Autorità per la protezione dei dati personali appartenenti allo stesso Stato membro (in quel caso la Germania)³⁰. A tale decisione ha fatto seguito, come si dirà, una rivelante pronuncia del Consiglio di Stato della Repubblica italiana del 2024 (sul caso Telepass), che ha rappresentato il primo vero tentativo da

parte del nostro ordinamento di regolare i rapporti tra Autorità indipendenti³¹.

2. Un inquadramento (anche costituzionale) delle c.d. Autorità amministrative indipendenti

Volendosi procedere con ordine, sembra opportuno, prima di vedere cosa abbia statuito la giurisprudenza, soffermarsi maggiormente sulle c.d. Autorità amministrative indipendenti. Nate in Italia nell'ultimo quarto del secolo scorso³², esse si caratterizzano per la “nomina parlamentare e/o governativa di esperti ritenuti al di sopra delle parti e sottratti nel loro agire a vincoli di obbedienza”³³. Nonostante denominazioni diverse (Commissione, Istituto, Autorità o Garante) e statuti giuridici differenti, nonché la mancanza di una nozione univoca di Autorità indipendente, tutte le Autorità sono infatti connotate da una elevata *expertise* tecnica (collegata alla non-politica)³⁴, in quanto dirette da persone dotate di adeguate competenze tecnico-professionali e scelte secondo “i più svariati criteri, tutti peraltro rispondenti ad una medesima logica: evitare che i nominati abbiano qualche rapporto con centri di elaborazione dell'indirizzo politico, siano essi partitici, parlamentari o governativi”³⁵. Pertanto, gli organismi di cui trattasi sono dotati di indipendenza, “[d]

28. Secondo CLARICH 2004, p. 1059, “se si crede nella bontà del modello delle Autorità indipendenti, il coordinamento deve mantenere una dimensione orizzontale tendenzialmente paritaria, sia pur entro una cornice di regole poste che definiscano, distribuiscano e creino i raccordi (sottoforma di pareri, intese, proposte, ecc.) tra le varie competenze. Sarebbe invece incoerente imporre un ‘direttore d'orchestra’, magari con una connotazione prettamente politica, dotato di poteri di indirizzo”.

29. Ad esempio, in applicazione della delibera 309/16/CONS (con la quale l'AGCom ha avviato una indagine conoscitiva su “Piattaforme digitali e sistema dell'informazione”) è stato istituito un coordinamento permanente con l'AGCom e il Garante per la privacy, finalizzato a “superare la natura settoriale delle competenze e coniugare i poteri e gli istituti anticoncentrazionistici, regolatori del pluralismo e di tutela della privacy” (così GIANNELLI 2021, p. 863 ss.). Non si può non menzionare, poi, la “Indagine conoscitiva sui *Big Data*” del 2018, avviata con la delibera n. 217/17/CONS del 30 maggio 2017 e condotta congiuntamente da AGCom, Garante privacy e AGCM.

30. Cfr. *infra* par. 3.

31. Cfr. *infra* par. 4.

32. Sull'origine degli organismi in questione nel nostro ordinamento v., *ex multis*, CASSESE 1996-A e PREDIERI 1997.

33. Così MANETTI 2007, p. 5 ss., secondo cui si avrebbe a che fare con “una forma di selezione politica (a differenza di quelle svolte per concorso), ma refrattaria ai criteri dell'appartenenza politica e più in generale della rappresentanza di interessi (sindacali, economici, professionali)”.

34. V. D'ALBERTI 2009, p. 1, che precisa come debbano esserne muniti non soltanto gli uffici, ma anche gli organi verticistici.

35. MERUSI-PASSARO 2003, p. 7.

alla politica, dal mercato, dalle pressioni dei gruppi d'interesse", essendo necessario che essi possano operare in piena autonomia nei settori ("sensibili") di competenza³⁶.

Sia la competenza tecnica che l'indipendenza sono strumentali allo svolgimento delle funzioni pubbliche che le Autorità indipendenti sono chiamate a esercitare a tutela di interessi pubblici e privati di rilevanza costituzionale³⁷. In particolare, il legislatore italiano affida alle Autorità funzioni diverse, che possono essere sia di regolazione sia tipicamente amministrative (non solo di controllo e vigilanza, ma anche di amministrazione attiva)³⁸ sia di natura paragiurisdizionale (di risoluzione di controversie tra privati)³⁹, realizzando in tal modo una singolare concentrazione di funzioni tradizionalmente ripartite tra organi distinti⁴⁰. Nonostante

i numerosi tentativi di classificazione operati dalla dottrina – si pensi, ad esempio, alla distinzione tra Autorità di regolazione e di garanzia⁴¹ –, appare dunque difficile individuare una funzione tipica di tali organi⁴².

In generale, però, si può evidenziare che alle Autorità vengono quasi sempre assegnate funzioni di regolazione dello specifico settore ordinamentale al quale sono preposte, sia sotto il profilo tecnico che sotto quello organizzativo; regolazione che non sempre si sostanzia in "vere e proprie norme di diritto positivo", ma può concretizzarsi anche in "disposizioni dell'ordinamento settoriale"⁴³. Lo strumento principale del potere normativo delle Autorità è costituito infatti dai regolamenti, autorizzati a integrare o persino sostituire interamente la disciplina legislativa⁴⁴, ma, in assenza di una simile autorizzazione

36. Così CERRINA FERONI 2023. In merito, v. anche CLARICH 2005-B, p. 273.

37. CIRILLO-CHIEPPA 2010, p. 9 ss.

38. Anche nell'ottica di garantire l'efficace svolgimento della funzione di regolazione, la legge assegna alle Autorità funzioni di vigilanza e controllo sul rispetto delle regole fissate, funzioni che si esplicano mediante l'esercizio di poteri amministrativi, di tipo conoscitivo e ispettivo (ad esempio, la possibilità di richiedere informazioni ed esibizione di documenti, disporre accessi, ispezioni e verifiche). Tali poteri sono spesso rafforzati dalla previsione del potere di adottare atti direttamente incidenti su terzi, che irrogano sanzioni amministrative, pecuniarie o interdittive (come la sospensione e la revoca delle autorizzazioni e licenze rilasciate dalle Autorità per l'ingresso nel mercato o per la variazione delle modalità di intervento nello stesso), di cui le Autorità dispongono (insieme a poteri ordinatori o di diffida) per censurare i comportamenti degli operatori che violano le regole di funzionamento del mercato e ripristinare il suo corretto funzionamento.

39. Le Autorità svolgono anche attività di c.d. *adjudication*, le quali si concretizzano in procedimenti di composizione extragiudiziale di controversie sorte fra soggetti operanti nel medesimo settore. Nell'ambito di tali funzioni, la partecipazione dei soggetti interessati ricopre un ruolo fondamentale, non soltanto in vista della relativa tutela nei confronti delle Autorità, quanto soprattutto al fine di garantire la "parità delle armi" fra le parti in contesa, così da garantire, attraverso un contraddittorio "orizzontale" fra queste ultime, l'adozione di decisioni idonee alla soluzione dei conflitti sottoposti alle Autorità (CHIEPPA 2010, p. 68, definisce le funzioni in questione come "contenziose", in quanto "correlate a situazioni giuridiche di tipo bilaterale orizzontale intercorrenti tra soggetti privati, rispetto alle quali il ruolo delle Autorità è quello di arbitro posto in una posizione neutrale ed equidistante").

40. Così CARETTI 2005, p. XII.

41. Spesso si distingue tra Autorità di regolazione (e vigilanza), come la Consob e le Autorità che operano nei servizi pubblici – ossia l'ARERA e l'AGCom –, istituite per assicurare il contraddittorio paritario degli operatori economici in un determinato mercato a tutela degli utenti e dei consumatori (e affidatarie di funzioni in prevalenza normative), e Autorità di garanzia, volte a tutelare i diritti fondamentali della persona. Tuttavia, già MANETTI 1999, p. 178 ss. considerava questa distinzione poco convincente sotto il profilo costituzionalistico, ritenendo rilevante, da questo punto di vista, il livello di potere esercitato dalle Autorità, "sub-costituzionale o sub-legislativo".

42. In questo senso v. CUNIBERTI 2002, p. 4.

43. MALINCONICO 1996, p. 37.

44. Si è parlato in proposito di una significativa "delega" di potere normativo a questi soggetti da parte del Parlamento per mezzo di leggi apposite, dalla quale sarebbe derivata una "dualizzazione del potere normativo",

del legislatore, gli organismi in questione adottano provvedimenti puntuali (di regolazione dell'attività delle imprese sul mercato), allo stesso modo vincolanti per i relativi destinatari (ad esempio, delibere, raccomandazioni, linee guida, ecc.).

Solo in questo secondo caso verrebbe salvaguardato, perlomeno a livello formale, il principio di subordinazione alle fonti primarie, messo invece in discussione – anche grazie all'autorizzazione legislativa – dall'eventuale adozione di regolamenti da parte delle Autorità indipendenti⁴⁵. Spesso, infatti, il parametro normativo dell'attività delle Autorità risulta talmente connotato da genericità e indeterminazione che questi organismi devono ininterrottamente arricchire e rendere più preciso il tessuto normativo di cui sono chiamati a garantire il rispetto⁴⁶.

Una tale “delega” di potere normativo, a causa della sua ampiezza, è apparsa a molti⁴⁷ in contrasto con il principio di legalità sostanziale, il quale richiede la predeterminazione da parte del legislatore degli interessi da realizzare e dei presupposti per l'esercizio dei poteri normativi delegati⁴⁸.

Oramai però, soprattutto grazie al lavoro della giurisprudenza amministrativa⁴⁹ e costituzionale⁵⁰, si ammette pacificamente la legittimità dell'esercizio di poteri normativi da parte delle Autorità indipendenti⁵¹, purché vengano valorizzate “forme di partecipazione procedimentale (c.d. ‘contraddittorio orizzontale’) volte a garantire la partecipazione dei soggetti interessati con funzione collaborativa e non meramente ‘difensiva’” (ad esempio la consultazione preventiva degli interessati)⁵².

Superati quindi i dubbi circa la legittimità dell'esercizio di poteri normativi da parte delle Autorità indipendenti, va evidenziato come esse, nonostante il ruolo sempre più rilevante che sono chiamate a svolgere nell'ambito del “costituzionalismo digitale”, difettino ancora di un fondamento espresso in Costituzione⁵³. Per prima cosa, si deve considerare che le Autorità indipendenti costituiscono nel nostro Paese – e nell'Europa occidentale in generale – “un'esperienza recente, che non ha ancora avuto modo di assestarsi sul terreno costituzionale”⁵⁴.

In secondo luogo, questi organismi sono nati in deroga a due principi cardine dello Stato di diritto

in parte conservato dal Parlamento, in parte attribuito ad Autorità indipendenti (CASSESE 1996-B, p. 8). Sulle ragioni alla base di tale “delega” cfr. ZAMMARTINO 2020, p. 48 ss., secondo cui la “diffusione su vasta scala della facoltà di produrre diritto obiettivo da parte delle diverse autorità amministrative” andrebbe ricollegata al fenomeno del cosiddetto “pluralismo di centri di potere” (sul punto v. anche BILANCIA 1999, p. 147).

45. V. MANETTI 2007, p. 145 e CERULLI IRELLI 2009, p. 2 ss.

46. Così CUNIBERTI 2002, p. 20. Circa i problemi posti dal tentativo di inquadrare tali poteri nell'ambito del sistema delle fonti cfr. CHIEPPA 2010, p. 70 e LABRIOLA 1999, p. 14 ss.

47. Cfr., ad esempio, DONATI 2017.

48. V. SAVINO 2001, p. 133, il quale nota come la crisi non colpirebbe invece il principio di legalità formale, dal momento che le Autorità esercitano le funzioni loro attribuite dalla legge.

49. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 27 dicembre 2006, n. 7972, e sentenza 20 marzo 2015, n. 1532.

50. Cfr. Corte cost., sent. 7 aprile 2017, n. 69, in *Giur. cost.*, punti 7.1 e 7.2 del Considerato in diritto.

51. Cfr. Cons. Stato, Sez. consult. atti normativi, 14 febbraio 2005, n. 11603/04 (in particolare paragrafi 6.2. e 6.3), parere reso sullo schema di decreto legislativo relativo al Codice delle assicurazioni.

52. TITOMANLIO 2017, p. 3, il quale ravvisa in tali forme di partecipazione una “peculiare legittimazione delle Autorità”.

53. In proposito, si è anche sostenuto che non sarebbe necessario collocare le Autorità indipendenti a livello costituzionale né inserire una esplicita previsione costituzionale, poiché gli artt. 97 e 98 Cost., ponendo l'esigenza di separazione tra politica ed amministrazione, garantirebbero uno spazio per amministrazioni in posizione di relativa indipendenza rispetto all'autorità politica, sottratte, in particolare, all'indirizzo governativo (così LONGOBARDI 2009, p. 102 ss.). Sul punto v. LONGO 1996, p. 16 ss., che considera l'istituzione delle Autorità indipendenti il frutto dell'affermazione in Costituzione del principio della separazione, nella sua più avanzata evoluzione “idoneo a configurare l'amministrazione come apparato a sé, separato dal potere politico e regolato direttamente dalla legge”.

54. CHELI 2007, p. 1.

di matrice liberale. Innanzitutto, viene derogato il principio di cui agli artt. 95 e 97 Cost. secondo cui “in un governo parlamentare come il nostro l'azione amministrativa deve sempre trovare attraverso il Governo una base di controllo nella sfera parlamentare”. Difatti, anche se da tale principio dovrebbe derivare che le Amministrazioni dipendano dall'Esecutivo (a sua volta chiamato a rispondere dinanzi al Parlamento), mediante le Autorità si è delineato un “modello amministrativo ‘indipendente’ dal Governo”⁵⁵, il quale si pone in tensione con il modo tradizionale di intendere il rapporto tra Esecutivo e amministrazione in senso “gerarchico, piramidale”⁵⁶.

La seconda deroga, invece, colpisce il principio – che permea il nostro ordinamento costituzionale – di divisione o tripartizione dei poteri, secondo cui la funzione di regolazione è affidata in modo tendenzialmente esclusivo agli organi legislativi, la funzione amministrativa è attribuita all'esecutivo e la funzione giurisdizionale ai giudici (indipendenti tanto dai primi che dal secondo)⁵⁷. Le Autorità indipendenti, come si è visto, si discostano infatti dallo schema della separazione dei poteri, in quanto soggetti che – solitamente – esercitano

allo stesso tempo funzioni sia di natura normativa sia di natura amministrativa sia di soluzione delle controversie⁵⁸.

Allora, in ragione di queste “due rotture dello schema costituzionale del governo parlamentare”⁵⁹, nonché dell'elevato grado di competenza e specializzazione che le caratterizza, molti ritengono che la legittimazione delle Autorità debba ritenersi meramente “tecnocratica”, risultando esse estranee rispetto ad un impianto costituzionale fondato sulla sovranità popolare come il nostro⁶⁰. In realtà, la tesi attualmente prevalente è che tali organi dispongano di una forma di legittimazione democratica derivante non già dalla democrazia partecipativa, bensì dalla c.d. “democrazia procedimentale”, data dalle sempre crescenti garanzie in termini di trasparenza e di partecipazione ai procedimenti di cui le Autorità sono titolari, delle quali, tuttavia, manca tuttora un disegno coerente e unitario sul piano legislativo⁶¹.

Oltre che ai profili (anche di legittimità costituzionale) di cui si è appena detto, i problemi maggiori per quanto riguarda l'efficacia dell'azione delle Autorità sono legati alla già richiamata questione del riparto di competenze, che risulta difficoltoso,

55. Così CHELI 2013, p. 73.

56. Cfr. CARETTI 2005, p. XI. Ne discende un “grave *vulnus* al canone essenziale della responsabilità ministeriale, squilibrando l'assetto dei rapporti fra Governo e Parlamento, proprio del nostro regime parlamentare”, con le Autorità che si configurano come “corpi indipendenti rispetto allo stesso Parlamento, al quale in realtà nemmeno rispondono” (LONGO 1996, p. 19). Come affermato da MODUGNO 2019, p. 106, infatti, un tratto peculiare della forma (“mista”) di governo parlamentare è proprio il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, il quale comporta una forma di responsabilità politica del secondo nei confronti del primo (cfr. art. 94 Cost.).

57. Sul principio in oggetto cfr. MODUGNO 1968.

58. FRANCHINI 1996, p. 71 ss.

59. CHELI 2013, p. 73.

60. CARETTI 2005, p. XII. Dinanzi a tali problemi, si è cercato di intervenire direttamente a livello costituzionale, prevedendo una disciplina specifica che consentisse di dirimere le questioni legate alla legittimazione e al fondamento in Costituzione di tali soggetti (cfr. CUNIBERTI 2002, p. 15, NICCOLAI 1999, p. 216 e CHELI 2013, p. 71 ss.). A fronte, però, del fallimento di tutti i tentativi di revisione costituzionale, risulta ad oggi ancora assente un riferimento testuale espresso alle Autorità contenuto nella nostra Carta fondamentale. Allora, lo sviluppo piuttosto recente del fenomeno, in mancanza di una precisa cornice costituzionale di riferimento, lascia teoricamente aperta la questione della natura del modello, ma sia la dottrina (*ex multis*, CUNIBERTI 2002, p. 14 ss. e PASSARO 1999, p. 187 ss.) sia la giurisprudenza – tanto civile (cfr. Corte cass., I sez. civile, sent. 30 giugno 2001, n. 8889) quanto amministrativa (cfr., ad esempio, Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 29 maggio 2008, n. 2548, punto 11.2.) – sono concordi nel ritenere amministrativa la natura delle Autorità, le quali non configurerebbero pertanto un nuovo potere, a metà strada tra amministrazione, giurisdizione e legislazione, bensì eserciterebbero una funzione amministrativa, diretta alla realizzazione di interessi pubblici (sul tema v. RIVIEZZO 2005).

61. GROPPI-SIMONCINI 2019, p. 354.

soprattutto a causa della mancanza di previsioni normative che lo disciplinino e dell'eterogeneità propria degli enti di cui trattasi (in termini di composizione, funzioni e poteri). Pertanto, la giurisprudenza è stata costretta ad intervenire, prima a livello europeo (trattandosi di una questione che si pone anche in altri ordinamenti dell'Unione), poi a livello nazionale, per cercare di razionalizzare il dialogo tra *Authorities* dinanzi all'incrocio delle rispettive competenze e attività.

3. La Corte di Giustizia dell'Ue e il principio di leale cooperazione tra Autorità: la sentenza *Meta Platforms e a.* del 4 luglio 2023 quale punto di riferimento per lo svolgimento dei rapporti reciproci tra le Authorities

In relazione alla questione del riparto di competenze, un primo tentativo di chiarimento dei rapporti

reciproci tra Autorità nazionali si è avuto con la sentenza della Corte di Giustizia dell'Ue del 4 luglio 2023⁶², mediante la quale i Giudici di Lussemburgo si sono espressi sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Oberlandesgericht* di Düsseldorf nell'ambito di un procedimento iniziato il 1° marzo 2016 dal *Bundeskartellamt* (l'Autorità Garante per la concorrenza tedesca) avverso *Facebook* (ora *Meta Platforms*).

Alla base di quella che è stata definita come la "saga" tedesca di *Facebook*⁶³ si pone la decisione adottata nel 2019 dall'Autorità tedesca della concorrenza⁶⁴, che ha utilizzato la disposizione del GWB (la legge tedesca contro le restrizioni della concorrenza) sull'abuso di posizione dominante⁶⁵ per vietare i termini contrattuali che *Facebook* impone ai suoi utenti⁶⁶, istituendo – in maniera molto simile a quanto fatto in Italia dal Consiglio di Stato nel caso *Facebook*⁶⁷ – un collegamento tra

62. Cfr. CGUE, Grande Sezione, sentenza 4 luglio 2023, C-252/21, *Meta platforms e a.* Per un'analisi approfondita della decisione in parola cfr. BELLOMO 2024.

63. VAN DEN BERGH–WEBER 2021.

64. Cfr. *Bundeskartellamt*; decisione del 6 febbraio 2019; *Facebook Inc., Menlo Parc, U.S.A., Facebook Ireland Ltd., Dublin, Ireland, Facebook Deutschland GmbH/Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Berlin.*

65. Cfr. art. 19, par. 1, GWB.

66. Come sottolineato da MIDIRI 2021, p. 122, *Facebook* subordina la fruizione del social all'accettazione di un "pacchetto" che prevede l'unione e l'elaborazione dei dati generati usando non soltanto *Facebook* ma anche *WhatsApp* e *Instagram* e consultando i siti terzi (c.d. dati *off Facebook*); dinanzi a tale combinazione forzata, l'utente non ha altra scelta se non quella di prendere o lasciare e dunque finisce per subire una limitazione del diritto all'autodeterminazione informativa. Previsioni contrattuali di questo tipo sono state considerate dal *Bundeskartellamt* come una violazione della legge sulla privacy (in particolare, del RGPD), la quale si sarebbe tradotta – secondo un passaggio "tutt'altro che ovvio" – in abuso di posizione dominante (PARDOLESI–VAN DEN BERGH–WEBER 2020, p. 515). Circa i limiti della ricostruzione effettuata dal *Bundeskartellamt*, soprattutto per quanto riguarda il profilo della causalità tra la condotta di *Facebook* e il pregiudizio al mercato, cfr. DAVOLA 2021.

67. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 29 marzo 2021, n. 2631. Come evidenziato da LAVIOLA 2022, p. 30 ss., le due vicende si inseriscono nell'ambito del "confronto muscolare in atto a livello mondiale tra *Facebook* e le Autorità Antitrust" e devono essere considerate congiuntamente – nonostante il diverso tipo di violazione contestata dalle Antitrust nazionali (pratiche commerciali scorrette in Italia e abuso di posizione dominante in Germania) e la diversa giurisdizione coinvolta (amministrativa in Italia e civile in Germania) – quali "parti di uno stesso tutto", ovvero il tentativo di arginare il potere delle *Tech Companies* mediante la garanzia del diritto alla concorrenza e del diritto alla protezione dei dati personali (in entrambi i casi, infatti, la disciplina sulla protezione dei dati personali è stata impiegata come parametro per valutare una violazione del diritto della concorrenza). Secondo PAGNANELLI 2022, p. 6, nella propria decisione il Consiglio di Stato sembra aver "evitato di pronunciarsi sulla qualificazione giuridica dei dati personali, soffermandosi invece in modo più esteso sul nodo della presunta inapplicabilità della disciplina a tutela del consumatore". In merito, i giudici di Palazzo Spada, lungi dal riconoscere la creazione di "compartimenti stagni di tutela", hanno affermato la "esigenza di garantire 'tutele multilivello' che possano amplificare il livello di garanzia dei diritti delle persone, anche quando un diritto personalissimo sia 'sfruttato' a fini commerciali" (par. 8). Essi, pertanto, hanno ritenuto che la persona debba

la violazione della normativa in materia di privacy e la disciplina antitrust⁶⁸.

Con la decisione di cui trattasi, infatti, l'Autorità per la concorrenza tedesca, ritenendo abusive le condizioni generali di contratto applicate da Facebook (alla luce della presunta non conformità del trattamento dei dati *off Facebook* da esse previsto ai valori sottesi al Regolamento UE 2016/679) e ravvisando nel trattamento dei dati degli utenti effettuato dalla società uno sfruttamento abusivo della sua posizione dominante sul mercato tedesco delle piattaforme di social media, ha vietato ad essa di subordinare, nelle condizioni generali, l'uso del social network da parte di utenti privati residenti in Germania al trattamento dei loro dati *off Facebook* e di procedere, senza il loro esplicito consenso, al trattamento di tali dati.

Avverso la decisione del *Bundeskartellamt*, Facebook ha tempestivamente adito la Corte di appello di Düsseldorf con richiesta di sospensione cautelare (stante la grave minaccia rappresentata dall'ordine comportamentale emesso per il modello di business della società), la quale ha sospeso la decisione con la pronuncia cautelare del 26 agosto 2019⁶⁹, a sua volta annullata dal *Bundesgerichtshof* (il Tribunale supremo federale, intervenuto a seguito dell'impugnazione della decisione dell'*Oberlandesgericht* da parte del *Bundeskartellamt*) in data 23 giugno 2020⁷⁰. Il 30 novembre 2020, però, la Corte d'appello di Düsseldorf ha concesso una nuova sospensiva fino all'adozione della sentenza di merito sul ricorso di Facebook ed ha deciso di promuovere, ai sensi

dell'art. 267 TFUE, rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia Ue.

Tra le varie questioni pregiudiziali proposte dall'*Oberlandesgericht*, la Corte ha volutamente affrontato preliminarmente la prima e la settima, in quanto attinenti alla possibilità, *ex artt.* 51 e ss. del RGPD, per un'Autorità nazionale garante della concorrenza di uno Stato membro (quale l'Autorità federale tedesca), di controllare, nell'ambito dell'esercizio di un controllo di abuso di posizione dominante ai sensi del diritto della concorrenza, la conformità di un trattamento di dati personali alle condizioni stabilite nel Regolamento UE 2016/679 (e di eventualmente disporre che l'impresa coinvolta interrompa tale violazione)⁷¹.

Nel trattare tali questioni, i giudici europei hanno subito rilevato che le norme sulla cooperazione previste nel RGPD non sono rivolte alle Autorità nazionali garanti della concorrenza, bensì disciplinano la cooperazione tra le autorità nazionali di controllo interessate e l'autorità di controllo capofila, nonché, eventualmente, la cooperazione di tali autorità con il Comitato europeo per la protezione dei dati e la Commissione europea⁷². In merito, la Corte ha messo in luce l'assenza a livello eurounitario di norme specifiche sulla cooperazione tra un'Autorità nazionale garante della concorrenza e le autorità nazionali di controllo, le quali, come precisato nella pronuncia, esercitano funzioni diverse e perseguono obiettivi e compiti loro propri⁷³.

A differenza delle autorità di controllo⁷⁴, infatti, le Autorità nazionali garanti della concorrenza

essere protetta dal RGPD nella dimensione informativa in senso stretto e dalla disciplina consumeristica nella dimensione commerciale, ponendosi i due plessi normativi in termini di complementarità (e non di esclusione reciproca) e non determinandosi una sovrapposibilità del regime sanzionatorio tra i due settori, stante la copertura di "ambiti operativi differenti e non contrastanti" (par. 9).

68. In proposito, LAVIOLA 2022, p. 38 ss. evidenzia le assonanze con il caso *Facebook*, ma nota la diversa ricostruzione effettuata dai giudici nelle due vicende.

69. Cfr. *OLG Düsseldorf*; decisione del 26 agosto 2019, *VI-Kart 1/19 (V)*; *Bundeskartellamt c. Facebook*.

70. Cfr. *Bundesgerichtshof*; decisione del 23 giugno 2020; *KVR 69/19*.

71. Le questioni in oggetto sono state sollevate proprio in virtù della circostanza che il *Bundeskartellamt* non avesse esitato a ritenersi competente ad applicare il RGPD nel contesto del controllo del rispetto delle norme antitrust da parte di Facebook.

72. Cfr. capo VII del RGPD.

73. Cfr. parr. 42 ss.

74. Incaricate, *ex art.* 51 del RGPD, di vigilare sull'applicazione del Regolamento generale sulla protezione dei dati, al fine di tutelare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche in relazione al

sono competenti ad adottare decisioni che constatino un abuso di posizione dominante da parte di un'impresa, ai sensi dell'art. 102 del TFUE. Al riguardo, secondo la Corte, la conformità o meno del comportamento dell'impresa in posizione dominante a quanto disposto dal RGPD può rappresentare un importante indizio (fra le circostanze rilevanti del caso specifico) per stabilire se siffatto comportamento costituisca un ricorso a mezzi su cui s'impenna la concorrenza normale, nonché per valutare le conseguenze di una determinata pratica sul mercato o per i consumatori⁷⁵.

Preso atto dell'attuale importanza – nell'ambito dell'economia digitale – dell'accesso ai dati personali e del loro sfruttamento⁷⁶, la CGUE ha ritenuto inevitabile includere le norme in materia di privacy nel contesto giuridico che le Autorità garanti della concorrenza devono prendere in considerazione in sede di esame di un abuso di posizione

dominante, anche per evitare di minare l'effettività del diritto concorrenziale all'interno dell'Unione⁷⁷. Allora, laddove un'Autorità nazionale garante della concorrenza ritenga necessario, in occasione di una decisione relativa ad un abuso di posizione dominante, pronunciarsi sulla conformità o meno al RGPD di un trattamento di dati personali effettuato da un'impresa, essa e l'autorità di controllo interessata o, se del caso, l'autorità di controllo capofila “devono cooperare tra loro al fine di garantire un'applicazione coerente” del Regolamento⁷⁸.

Nonostante l'assenza nel diritto eurounitario di norme specifiche al riguardo, la Corte di Giustizia ha ritenuto infatti che, quando applicano il RGPD, le diverse Autorità nazionali coinvolte sono tutte vincolate dal principio di leale cooperazione sancito all'art. 4, par. 3, TUE⁷⁹, stante il rischio di divergenti interpretazioni del Regolamento. Pertanto, quando l'Autorità garante della concorrenza

trattamento dei dati personali, nonché al fine di agevolare la libera circolazione di questi ultimi all'interno dell'Unione.

75. Cfr. par. 46 ss. Per la Grande Sezione, nell'esame dell'abuso di posizione dominante di un'impresa su un dato mercato, può risultare necessario che l'Autorità della concorrenza esamini anche la conformità del comportamento dell'impresa a norme diverse da quelle rientranti nel diritto della concorrenza, quali appunto le norme in materia di privacy (sul punto v. PITRUZZELLA 2024, p. v ss., il quale evidenzia come, nell'occuparsi della questione del “rapporto tra il diritto della concorrenza e la regolazione di settore il cui rispetto è affidato ad apposite autorità indipendenti”, la Corte si sia distaccata dalle precedenti “prese di posizione secondo cui la regolazione settoriale affidata ad un'autorità indipendente escluderebbe l'*enforcement antitrust*”, sostenendo invece che “non solo una violazione delle norme a tutela dei dati personali può essere rilevante per l'accertamento di un abuso di posizione dominante, ma anche la violazione di altri tipi di norme può essere significativa, come potrebbe essere il caso di quelle poste a tutela del consumatore”).

76. La disponibilità da parte delle *Big Tech* di un'enorme quantità di dati – forniti, spesso inconsapevolmente, dagli utenti in cambio della fornitura di servizi e/o contenuti digitali (DE FRANCESCHI 2019, p. 1389) – avrebbe determinato la nascita di una nuova forma di capitalismo, definita come “capitalismo della sorveglianza”, fondata su prassi e meccanismi ben diversi da quelli caratteristici della democrazia di mercato (cfr. ZUBOFF 2019). I soggetti della Rete, infatti, sono ormai in grado di sfruttare le informazioni “cedute” dagli utenti per arrivare a dedurre le abitudini, i gusti, le preferenze e le opinioni degli individui, con conseguente notevole ritorno economico (MANGANELLI 2023, p. 883) e inevitabili riflessi antidemocratici, connessi alla profonda asimmetria “conoscitiva” caratterizzante i rapporti tra piattaforme e utenti online (BUTTARELLI 2019, p. 4).

77. Cfr. par. 50 ss.

78. Cfr. par. 52.

79. Che dispone così: “In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati”. Relativamente a tale principio, la Corte richiama una giurisprudenza costante della stessa (nello specifico, la sentenza della Terza Sezione del 7 novembre 2013, *UPC Nederland BV c. Gemeente Hilversum*, C518/11, punto 59, e quella della Grande Sezione del 1° agosto 2022, *Sea Watch eV c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e a.*, C14/21 e C15/21, punto 156) per affermare che, in forza di esso, “nelle materie rientranti nel diritto dell'Unione, gli Stati membri, ivi incluse le loro autorità amministrative, devono rispettarsi ed assistersi reciprocamente nell'adempimento dei compiti

è chiamata, nell'esercizio delle proprie competenze, a valutare la conformità del comportamento di un'impresa alle disposizioni in materia di privacy, essa è tenuta a "concertarsi e cooperare lealmente con le autorità nazionali di controllo interessate oppure con l'autorità di controllo capofila; tutte queste autorità sono quindi tenute, in tale contesto, a rispettare i loro rispettivi poteri e competenze, così da rispettare gli obblighi derivanti dal RGPD nonché gli obiettivi di tale regolamento e da preservare il loro effetto utile"⁸⁰.

In particolare, alla luce del principio di leale cooperazione, qualora ritenga necessario – nell'ambito del controllo di un abuso di posizione dominante – esaminare la conformità del comportamento di un'impresa alle disposizioni del Regolamento UE 2016/679, l'Autorità nazionale per la concorrenza è tenuta a verificare "se tale comportamento o un comportamento simile sia già stato oggetto di una decisione da parte dell'autorità nazionale di controllo competente o dell'autorità di controllo capofila o, ancora, della Corte". Se così fosse, l'Autorità antitrust non potrebbe discostarsene, pur rimanendo "libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del diritto della concorrenza"⁸¹.

La Corte ha aggiunto anche che, laddove nutra dubbi sulla portata della valutazione effettuata dalle autorità di controllo, laddove il comportamento di cui trattasi o un comportamento simile sia, al contempo, oggetto di esame da parte di tali autorità o, ancora, laddove, in assenza di un'indagine di dette autorità, ritenga che il comportamento attenzionato non sia conforme alle disposizioni

del RGPD, l'Autorità per la concorrenza "deve consultare tali autorità e chiederne la cooperazione, al fine di fugare i propri dubbi o di determinare se si debba attendere l'adozione di una decisione da parte dell'autorità di controllo interessata prima di iniziare la propria valutazione"⁸².

Di converso, il principio di cui trattasi ha un impatto significativo anche sull'attività delle autorità di controllo. Queste ultime, quando ricevono una richiesta di informazioni o di cooperazione da parte di un'Autorità antitrust, devono rispondere ad essa "entro un termine ragionevole", comunicandole le informazioni a disposizione in grado di consentire di fugare i dubbi sulla portata della valutazione effettuata oppure, se del caso, informandola circa l'intenzione di avviare il procedimento di cooperazione con le altre autorità di controllo interessate o con l'autorità di controllo capofila, al fine di giungere ad una decisione volta a constatare la conformità o meno della condotta al Regolamento. In mancanza di risposta entro un termine ragionevole, l'Autorità della concorrenza "può proseguire la propria indagine", anche qualora "l'autorità nazionale di controllo competente e l'autorità di controllo capofila non sollevino obiezioni a che si prosegua tale indagine senza attendere l'adozione di una loro decisione"⁸³.

Pertanto, con riferimento alle questioni prima e settima, la Corte ha dichiarato che un'Autorità nazionale competente in materia di concorrenza può constatare, nell'ambito dell'esame di un abuso di posizione dominante di un'impresa, la non conformità al RGPD delle condizioni generali d'uso di essa relative al trattamento dei dati personali,

derivanti dai Trattati, adottare ogni misura atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi conseguenti, in particolare, agli atti delle istituzioni dell'Unione, nonché astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione" (par. 53).

80. Cfr. par. 54.

81. Cfr. par. 56.

82. Cfr. par. 57. In proposito v. MANZINI 2023, p. 202, il quale rileva che "[l]e conseguenze dell'obbligo di leale cooperazione tra autorità appaiono, per quelle competenti in materia di concorrenza, assai stringenti". L'Autore, quindi, si chiede se, in base al suddetto principio, valga anche l'inverso di quanto osservato dalla Corte, cioè se "anche le autorità di controllo della privacy, laddove ritengano che sia necessario esaminare la conformità di un comportamento con il diritto della concorrenza, dovrebbero attivare la procedura di cooperazione in questione". La risposta sembrerebbe per l'Autore positiva, pena la violazione del principio di leale cooperazione e la conseguente annullabilità delle decisioni di tali autorità per "mancanza di conformità con il diritto dell'Unione".

83. Cfr. parr. 57 ss.

purché osservi il suo obbligo di leale cooperazione con le autorità di controllo⁸⁴. Così facendo, la Corte, attraverso l'affermazione del principio – di derivazione europea – di leale cooperazione, ha sottolineato l'indispensabilità della messa in campo di un approccio sinergico da parte delle Autorità nazionali preposte alla tutela della concorrenza, dei consumatori e della privacy, vista la compenetrazione tra le rispettive competenze⁸⁵.

4. L'“inedito” arresto dai toni decisi della giurisprudenza amministrativa italiana: la leale collaborazione tra Autorità indipendenti nella sentenza del Consiglio di Stato n. 497 del 2024

In seguito alla pronuncia della CGUE (la quale rappresenta evidentemente un importantissimo punto di riferimento per qualsiasi regolamentazione futura dei rapporti tra *Authorities*), si è mosso in maniera decisa anche il Consiglio di Stato italiano, che nella c.d. “sentenza Telepass”⁸⁶ ha evidenziato le difficoltà che possono sorgere quando le competenze delle varie Autorità di settore si sovrappongono e la collaborazione tra di esse non è efficace.

All'origine della decisione in questione si pone il ricorso in appello numero di registro 3363 del 2023,

mediante il quale le società *Telepass S.p.a.* e *Telepass Broker S.r.l.* hanno impugnato la sentenza del TAR per il Lazio n. 603 del 2023. Con quest'ultima pronuncia⁸⁷, il Tribunale aveva respinto il ricorso proposto da dette società per ottenere l'annullamento del provvedimento adottato dall'AGCM in data 9 marzo 2021 nei loro confronti. Nello specifico, l'Autorità antitrust aveva addebitato alle due società la commissione di una pratica commerciale scorretta (violativa degli artt. 21 e 22, commi 1 e 2, del Codice del consumo) per aver fornito informazioni ingannevoli e/o carenti sulla raccolta e sul trattamento a fini commerciali dei dati degli utenti che richiedevano un preventivo assicurativo relativo a polizze RC Auto attraverso l'app di *Telepass*, nonché sulle modalità di preventivazione e distribuzione dei servizi assicurativi e polizze RC Auto, vietandone la diffusione o continuazione e irrogando una sanzione pecuniaria pari a 2 milioni di euro.

Dinanzi al TAR per il Lazio, allora, le due società, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento sanzionatorio dell'*Antitrust*, hanno contestato, tra l'altro, l'illegittimità del provvedimento per alcune incompatibilità con il Regolamento UE 2016/679 e per aver erroneamente reputato sussistenti i presupposti necessari a configurare una violazione del Codice del consumo⁸⁸, per violazione

84. Nel caso specifico, prima di adottare la decisione, il *Bundeskartellamt* aveva contattato – ex art. 50 del GWB – il Commissario federale per la protezione dei dati e la libertà d'informazione tedesco, il Commissario di Amburgo per la protezione dei dati e la libertà d'informazione, nonché la *Data Protection Commission* (Autorità per la protezione dei dati irlandese), per informarli del suo intervento. Inoltre, l'Autorità aveva avuto la conferma che tali Autorità non stessero conducendo alcuna indagine riguardo a fatti simili a quelli in causa nel procedimento principale ed esse, a loro volta, non avevano sollevato obiezioni riguardo al suo intervento. Sulla base di ciò, secondo la CGUE, l'Autorità federale garante della concorrenza sembrava aver ottemperato, nel caso in questione, ai suoi obblighi di leale cooperazione con le autorità di controllo nazionali interessate e con l'autorità di controllo capofila.

85. Quanto affermato dalla CGUE in questa decisione è stato recentemente ripreso e sviluppato dal Comitato europeo per la protezione dei dati nel *Position paper on Interplay between data protection and competition law* adottato il 16 gennaio del 2025. In tale documento, il Comitato, sottolineando la sempre più evidente interazione tra diritto in materia di protezione dei dati e diritto della concorrenza (legata, come detto, allo sviluppo dell'economia digitale), ha posto l'accento sulla necessità di implementare la cooperazione tra le Autorità competenti in tali settori, suggerendo la predisposizione, all'interno delle stesse, di “*internal measures*”, nello specifico l'istituzione di un'*équipe* dedicata al coordinamento dei compiti di cooperazione e svolgente il ruolo di punto di contatto unico per le altre Autorità.

86. Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, sentenza 15 gennaio 2024, n. 497.

87. Cfr. TAR Lazio Roma, Sez. I, sent. 13 gennaio 2023, n. 603.

88. Sul punto, le ricorrenti hanno lamentato l'assenza di un'omissione informativa idonea ad alterare le scelte commerciali del consumatore, essendo stata rispettata la disciplina sulla privacy, ritenuta già di per sé sufficiente e idonea a tutelare il consumatore.

delle competenze e prerogative del Garante privacy, nonché per violazione del principio di leale collaborazione, non essendo stato acquisito il parere di tale Autorità⁸⁹.

Occorre segnalare l'avvenuta costituzione nel corso del procedimento di primo grado dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, la quale si è doluta, seppure come circostanza non idonea a compromettere la legittimità della procedura svolta e del provvedimento conclusivo, del proprio mancato coinvolgimento nell'istruttoria sviluppata dall'Antitrust, ritenendo sussistenti tutti i presupposti che deponavano per la necessaria presenza del Garante nel percorso repressivo sanzionatorio dell'AGCM.

Il TAR, con la sentenza n. 603/2023, ha respinto il ricorso delle due società. I giudici amministrativi hanno confermato la sussistenza delle condotte illecite addebitate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ma, soprattutto, hanno escluso l'indispensabilità del coinvolgimento del Garante privacy nell'attività repressiva sanzionatoria dell'AGCM, ritenendo che "il collegamento con l'informativa sulla privacy" fosse soltanto "incidentale" e non "dirimente al fine di giudicare della legittimità dei comportamenti contestati". Nella fattispecie, infatti, a rilevare sarebbe stata "l'omissione di informazioni essenziali per consentire ai consumatori il libero e consapevole esercizio delle proprie scelte negoziali, in quanto il piano attinente alla tutela della privacy e, di risulta, la corrispondente competenza del Garante per la protezione

dei dati personali costituiscono aspetti del tutto autonomi"⁹⁰.

Di conseguenza, secondo il TAR "non sussisteva alcun obbligo di legge di interpellare il Garante", considerato anche che "non si trattava di richiedere un parere obbligatorio nell'ambito di un settore regolato, ai sensi dell'articolo 27, co. 1-*bis*, del Codice del Consumo"⁹¹, essendo il Garante una "autorità generalista preposta alla tutela trasversale di un diritto fondamentale e non un'Autorità regolatoria di settore". Inoltre, secondo il giudice amministrativo, il mancato coinvolgimento del Garante per la privacy non poteva configurare un vizio di istruttoria, vista la totale autonomia dei due piani di tutela⁹².

La sentenza di primo grado è stata allora appellata da *Telepass* e *TB*. Tra i motivi di appello dedotti nel secondo grado di giudizio rileva in particolare il terzo, attraverso il quale le ricorrenti hanno lamentato la violazione delle competenze e delle prerogative del Garante della privacy e la violazione dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa e di leale collaborazione.

Per le società, la sentenza appellata – come anche il precedente provvedimento dell'AGCM – si sarebbe posta in contrasto con l'art. 27, co. 1-*bis*, del Codice del consumo. Nello specifico, nel corso del procedimento che aveva portato al provvedimento sanzionatorio dell'Antitrust, mentre erano stati ottenuti sia il parere dell'AGCom (ai sensi dell'art. 27, co. 6, del Codice del consumo⁹³) sia quello dell'IVASS (ai sensi dell'art. 27, co. 1-*bis*, del

89. Mancata acquisizione che, per le ricorrenti, avrebbe determinato un difetto di istruttoria e una violazione delle regole del procedimento.

90. Cfr. p. 8 del provvedimento del TAR.

91. Cfr. art. 27, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 206/2005, così formulato: "Anche nei settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze".

92. Cfr. p. 9.

93. Cfr. art. 27, co. 6, d.lgs. n. 206/2005, ai sensi del quale, "[q]uando la pratica commerciale è stata o deve essere diffusa attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazione, l'Autorità, prima di provvedere, richiede il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

Codice del Consumo), era mancata l'acquisizione del parere del Garante privacy, nonostante (secondo i ricorrenti) esso fosse necessario in virtù della contestazione di un comportamento anticonsumeristico derivante proprio da una condotta violativa del Codice privacy. Nell'ottica di *Telepass* e *TB*, allora, stante la doverosità del coinvolgimento del Garante (poiché la vicenda riguardava una questione riferibile al trattamento di dati personali), dinanzi alla mancata acquisizione del parere dell'Autorità si aveva a che fare con un deficit procedurale fonte di illegittimità dell'intera procedura e del provvedimento sanzionatorio adottato in conclusione di essa.

Per i motivi appena esplicitati, il Consiglio ha deciso di affrontare preliminarmente la questione del mancato coinvolgimento del Garante privacy nell'istruttoria condotta dall'AGCM, ritenendo che, laddove la relativa censura si fosse rivelata fondata, inevitabilmente sarebbe seguito l'annullamento del provvedimento dell'Antitrust, a prescindere dallo scrutinio degli ulteriori motivi di appello (la valutazione dei quali ne sarebbe stata logicamente assorbita).

In quest'ottica, è necessario evidenziare come nel giudizio di appello, accanto all'AGCM (costituitasi per sostenere l'assoluta infondatezza dei motivi di censura dedotti in appello e la piena correttezza della procedura svolta dall'Antitrust), sia intervenuto anche il GPDP, che ha – per prima cosa – evidenziato la sussistenza di un errore “strutturale” nella sentenza appellata. Ribadendo di essere un’“autorità generalista”, infatti, il Garante ha sostenuto che il suo mancato coinvolgimento nella fattispecie in esame – rientrando a pieno titolo nella previsione di cui all'art. 130 del Codice privacy⁹⁴ e concernente la “libera circolazione dei dati personali” da chi li ha raccolti verso terzi⁹⁵ – rappresentasse un'evidente violazione del principio (dotato di valore costituzionale) di leale collaborazione fra amministrazioni, ai sensi del quale si impone (*erga omnes*) il rispetto del principio di coordinamento delle competenze facenti capo alle diverse Autorità, specie nei casi, non infrequenti, in cui la condotta illecita contestata a soggetti che avrebbero violato

discipline settoriali alle quali sono preposte distinte Autorità possa attivare più apparati sanzionatori e dunque plurimi procedimenti di irrogazione.

Nella decisione, il Consiglio ha tenuto a sottolineare “l'intimo collante che lega la contestata condotta (anti)consumeristica imputata alle società *Telepass* e *TB* e il trattamento dei dati personali della clientela”. Per il giudice, infatti, l'ampio spettro di ipotesi riconducibili all'attività di trattamento (dei dati) – in virtù dell'ampia definizione contenuta nel RGPD – e quindi ricadenti nella sfera applicativa del Regolamento UE 2016/679, “esclude, già da solo, che la sostenuta (dall'Autorità appellata) esistenza di compartimenti ‘stagni’, non permeabili tra di loro, tra l'ambito di competenza e dei poteri di AGCM rispetto a quelli di altre Autorità, in particolare del Garante privacy, possa validamente militare nel senso di escludere ‘a priori’ qualsiasi forma di collaborazione tra le due Autorità nel corso di una indagine che, seppure fondamentalmente indirizzata all'esame circa la compatibilità o meno con la disciplina consumeristica di condotte sviluppate da professionisti, abbia indubbiamente addentellati forti e robuste caratterizzazioni osmotiche con la tutela dei dati personali, potendosi, *in thesi*, sostenere addirittura una funzionalizzazione tra i comportamenti contestati e la violazione, contemporanea, di discipline normative differenti perché riferite a settori specialistici e quindi la doverosità della cooperazione tra Autorità”⁹⁶.

Nello sviluppo del suo ragionamento, il Collegio ha quindi richiamato la sentenza della CGUE risolutiva del caso *Meta Platforms*, ritenendo quanto espresso in essa capace di atteggiarsi plasticamente al caso in esame. Per il Consiglio, infatti, la circostanza che il caso posto all'attenzione della CGUE attenesse ad un'ipotesi di abuso di posizione dominante – evidentemente una condotta anti-consumeristica – contestato dall'Autorità antitrust tedesca non impedirebbe di estendere gli approdi raggiunti dalla Corte al caso da decidere, laddove in entrambi emergano “solidi profili di contiguità e di prossimità tra l'indagine dell'Autorità antitrust e il settore della tutela dei dati personali di competenza dell'Autorità di controllo istituita nel Paese

94. Cfr. art. 130 del d.lgs. n. 196/2003, rubricato “Comunicazioni indesiderate”.

95. Motivi per cui si tratterebbe di una fattispecie di stretta competenza, tanto in astratto quanto in concreto, del GPDP.

96. Cfr. par. 9.

di riferimento (nel nostro caso il Garante privacy)”. Pertanto, i Giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che il mancato coinvolgimento del Garante nel corso dell'istruttoria svolta dall'AGCM costituisca “un deficit procedimentale che infligge al provvedimento finale una connotazione patologica rilevante e tale da necessitare l'annullamento dell'atto sanzionatorio emesso da AGCM a carico delle odierne società appellanti”⁹⁷.

In conclusione, il Consiglio, sulla base di quanto detto in precedenza, ha ritenuto fondato il terzo motivo di appello dedotto dai ricorrenti, con conseguente assorbimento dello scrutinio delle ulteriori traiettorie di censura, e ha accolto l'appello delle società, con conseguente riforma della sentenza di

primo grado e annullamento del provvedimento emanato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti di *Telepass S.p.a.* e *Telepass Broker S.r.l.*

5. Gli orizzonti futuri di collaborazione e la necessità di razionalizzare una volta per tutte il dialogo tra le Autorità

Nelle pagine precedenti si è avuto modo di evidenziare la necessità, ormai impellente nell'odierna economia digitale, che le Autorità nazionali preposte alla protezione dei dati, alla tutela dei consumatori e alla concorrenza ricoprano un ruolo cruciale e sinergico a livello sia nazionale⁹⁸ che europeo⁹⁹. Ovviamente, il discorso può e deve

97. Cfr. par. 12. Il Collegio ha evidenziato anche la perfetta consonanza con il precedente reso dalla medesima Sezione nel c.d. caso *Facebook*, di cui ha ripreso la conclusione – confermata dalla CGUE nel caso *Meta Platforms* – secondo cui non è possibile sostenere (come avrebbe voluto fare l'Antitrust) l'esistenza di un'assoluta impermeabilità tra il settore di competenza dell'AGCM (in tema di diritto consumeristico) e quello di competenza del Garante privacy (in tema di protezione dei dati personali), specie nei rapporti tra le Autorità, i quali, in assenza di regole di prevalenza e/o soccombenza delle norme da applicare nelle singole fattispecie, devono essere sempre “ispirati alla più ampia applicazione del principio della leale cooperazione, se non addirittura della fattiva collaborazione”. Sul tema dell'*actio finium regundorum* tra AGCM e GPDP in materia di pratiche commerciali scorrette, la VI Sezione è tornata a pronunciarsi di recente con la sentenza n. 80 del 2025, originata dal rigetto, da parte del TAR Lazio, di un ricorso sollevato da Google contro un provvedimento dell'Antitrust (del 2021) con il quale erano state accertate due distinte pratiche poste in essere dalla Società, aventi ad oggetto la raccolta e l'utilizzo, a fini commerciali, dei dati dei propri utenti, sia nella fase di creazione dell'*ID Google*, sia nella fase di accesso ad altri servizi offerti dalla *Big Tech*. I Giudici di Palazzo Spada, di fronte alla doglianza con cui Google aveva sostenuto l'incompetenza (nel caso di specie) dell'Autorità antitrust ritenendo sussistente la competenza trasversale ed esclusiva del Garante, hanno richiamato la precedente giurisprudenza europea e nazionale (compresa la pronuncia sul caso *Facebook*) e, considerato il rapporto di complementarità tra disciplina del Codice del Consumo e regolazione in materia di privacy, hanno ritenuto che al “criterio della specialità”, che vedrebbe prevalere la competenza dell'Autorità di settore, debba essere preferito il “criterio della incompatibilità”, che vede possibile l'intervento dell'Autorità settoriale “solo qualora la condotta contestata abbia ‘ambiti specifici’, nel senso che non rientri nel potere di intervento dell'Antitrust” (par. 2.1.1). In particolare, il Consiglio ha affermato che, “se, da un lato, la normativa sulla privacy ha un carattere trasversale, in quanto relativa ad ogni settore dell'ordinamento, dall'altro, la stessa è posta a tutela dei diritti della personalità, non a tutela della libertà del consumatore, sicché, per quanto attiene alla materia delle pratiche commerciali scorrette, costituisce una normativa settoriale come le altre, con conseguente applicazione del criterio c.d. della incompatibilità sancito inequivocabilmente dal giudice europeo” in tale materia (par. 2.4.3).

98. In questa prospettiva, si spiega la recente proposta del Presidente del Garante Pasquale Stanzone di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina sulle forme di cooperazione tra AGCM e Garante per la protezione dei dati personali, che sia speciale rispetto alla previsione di cui all'art. 27, co. 1-*bis*, del Codice del consumo e che miri a realizzare una convergenza effettiva tra tutele consumeristiche e rimedi privacy nonché a massimizzare le garanzie per le persone fisiche, in modo tale da riuscire a governare l'economia delle piattaforme digitali coniugandone esigenza di sviluppo e tutela della persona.

99. A livello unionale, si segnala la recente istituzione da parte dell'EDPB della *Task Force Consumer & Competition* (alla quale partecipa anche il Garante privacy italiano), al fine di aumentare le occasioni di coordinamento in ambito europeo tra le materie oggetto di tutela delle Autorità di protezione dati e quelle di competenza

essere allargato alle altre Autorità amministrative indipendenti (nonché, come si vedrà, alle Agenzie governative), specie per quanto attiene all'ambito del digitale¹⁰⁰, considerate la potenziale sovrapposibilità tra le attività delle diverse *Authorities* e l'opportunità di un approccio convergente e coordinato tra le stesse.

Negli ultimi anni, infatti, la rivoluzione digitale ha spinto il legislatore europeo a emanare una serie di atti normativi derivati, volti a disciplinare i vari "oggetti della società digitale", ossia i dati, le piattaforme, l'Intelligenza artificiale e la sicurezza cibernetica¹⁰¹. Ciò ha determinato un "riaccentramento" delle fonti in ambito europeo per la disciplina della tecnologia, finalizzato al "perseguimento dell'indipendenza digitale europea da America e Cina e [a] bilanciamento tra la *governance* dello sviluppo tecnologico e le esigenze sociali, nel nome dell'affermazione della sovranità digitale europea"¹⁰².

A tale "proliferazione" normativa – volta, sia a garantire uno spazio unico digitale europeo, sia a irrobustire le strutture fisiche della società digitale¹⁰³ – si è inevitabilmente accompagnata la predisposizione di una pluralità di Autorità tecniche

di settore o, comunque, l'ampliamento dei poteri e delle funzioni delle Autorità già esistenti. Nello specifico, in materia di protezione dei dati personali, si è già rilevato come il RGPD abbia delineato una "trama originale di configurazione e regime delle autorità di controllo e di governo del settore", al cui vertice ha collocato il Comitato europeo per la protezione dei dati personali, il quale rappresenta una "autorità indipendente e di governo della società digitale"¹⁰⁴.

Nel Regolamento (UE) 2022/2065 (*Digital Services Act*) è stato configurato un "sistema a rete", in cui gli Stati membri sono tenuti a designare una o più autorità competenti, incaricate della vigilanza dei fornitori di servizi intermediari e dell'esecuzione del Regolamento¹⁰⁵, e, fra esse, il "coordinatore dei servizi digitali", responsabile di tutte le questioni relative alla vigilanza e all'applicazione del Regolamento¹⁰⁶. Una scelta peculiare effettuata dal DSA riguarda il ruolo attribuito alla Commissione europea nella vigilanza e nell'esecuzione delle norme regolamentari con riferimento ai fornitori di piattaforme online e di motori di ricerca di grandi dimensioni; per lo svolgimento di tale compito,

delle Autorità di tutela della concorrenza e del consumatore. Sul punto v. GULINO 2023, p. 155 ss., che richiama la proposta, avanzata da Giovanni Buttarelli ed attuata negli ultimi anni, di istituire, a livello europeo, una *Digital Clearinghouse* che consenta a tali Autorità di incontrarsi periodicamente per stabilire forme di cooperazione nella *digital economy* (cfr. BUTTARELLI 2020).

100. Ad esempio, PITRUZZELLA 2023, p. 25 ss. evidenzia che l'uso dei dati personali da parte delle piattaforme digitali inevitabilmente entra nella sfera di azione di altre Autorità, come l'AGCOM (anche nella prospettiva della maggiore responsabilizzazione delle piattaforme prevista dal *Digital Services Act*) e l'AGCM. Come sottolineato da CALZOLAIO 2024, p. 104, AGCM, AGCom e Garante privacy "giocano e giocheranno un ruolo, spesso congiuntamente, nel ruolo di autorità di settore applicate alla materia digitale".

101. Per un'approfondita disamina sul punto v. IANNUZZI 2024-B, p. 9 ss.

102. Cfr. IANNUZZI 2021, p. 51.

103. Cfr. PIZZETTI 2024.

104. CALZOLAIO 2024, p. 86 ss., che mette in risalto la diversità di ruolo e funzione del Comitato rispetto all'ENISA, l'autorità indipendente europea operante nel settore della sicurezza cibernetica, la quale, pur esprimendo le migliori e più aggiornate competenze in materia, non si vede attribuite funzioni di governo in senso stretto della materia.

105. Sul punto, v. OROFINO 2024-B, p. 165.

106. Cfr. art. 49 del Regolamento (UE) 2022/2065. Nel nostro ordinamento, l'AGCom è stata indicata quale Autorità responsabile dell'*enforcement* del DSA ad opera dell'art. 15 del d.l. n. 123/2023 (convertito con modificazioni dalla legge n. 159/2023), in attuazione dell'art. 49, par. 2, del Regolamento di cui sopra. Ai sensi del co. 2 dell'art. 15 del d.l. n. 123/2023, l'AGCM, il Garante privacy e ogni altra Autorità nazionale competente, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano ogni necessaria collaborazione ai fini dell'esercizio da parte dell'AGCom delle funzioni di Coordinatore dei Servizi Digitali. A tale scopo, le Autorità "possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione".

infatti, sono stati conferiti alla Commissione gli stessi poteri attribuiti alle Autorità nazionali relativamente agli altri fornitori di servizi di intermediazione (ossia poteri di indagine sul rispetto degli obblighi regolamentari, il potere di avviare un procedimento laddove vi sia il sospetto della violazione di un obbligo, poteri di audizione e di raccolta di informazioni, poteri ispettivi e correttivi, anche sanzionatori)¹⁰⁷.

Diverso, invece, è il sistema disegnato dal Regolamento (UE) 2022/1925 (*Digital Markets Act*), il quale ha previsto che i poteri sanzionatori e di vigilanza siano accentrati in capo alla Commissione, che rappresenta l'autorità preposta al controllo di tale Regolamento¹⁰⁸, poiché reputata la sola in grado di “tenere testa” ai c.d. *gatekeeper*¹⁰⁹. Pertanto, il ruolo delle Autorità nazionali e degli Stati nell'*enforcement* del DMA risulta assai limitato¹¹⁰.

Per quanto riguarda poi il Regolamento (UE) 2022/868 (*Data Governance Act*), va specificato che, ai sensi di tale atto, la Commissione ha i poteri caratteristici di un'“autorità amministrativa di governo” e si avvale di un Comitato europeo per l'innovazione in materia di dati¹¹¹. In tale assetto, ad essere competenti in materia di vigilanza e controllo sono le Autorità nazionali designate dagli Stati membri, ossia le “Autorità competenti per i

servizi di intermediazione dei dati” e le “Autorità competenti per la registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati”¹¹². In Italia, è stato recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, il decreto legislativo di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni di tale Regolamento, che ha designato l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) come “autorità responsabile per lo svolgimento dei compiti relativi alla procedura di notifica per i servizi di intermediazione dati nonché quale autorità competente alla registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati”¹¹³.

In maniera simile a quanto appena visto con riferimento al DGA, nel Regolamento (UE) 2023/2854 (*Data Act*) è stato previsto l'obbligo in capo agli Stati membri di designare una o più “Autorità competenti”, incaricate dell'applicazione e dell'esecuzione del Regolamento, istituendole *ex novo* o facendo affidamento sulle Autorità esistenti. La normativa in questione ha poi prescritto che, nel caso in cui uno Stato membro designi più di un'Autorità competente, esso sia tenuto a designare (tra esse) un “coordinatore dei dati”, con il compito di facilitare la cooperazione tra le Autorità competenti e di assistere le entità che rientrano nell'ambito di

107. Cfr. artt. 65 e 66 del DSA.

108. Cfr. considerando 91 del DMA.

109. Per la definizione di *gatekeeper* v. MIDIRI 2021, p. 111.

110. In tal senso v. OROFINO 2024-A, p. 193 ss. In proposito, TORCHIA 2022, p. 1107 ss. osserva come si abbia a che fare con “un assetto dei poteri di vigilanza, controllo e sanzione fortemente centralizzato in capo alla Commissione, in misura certamente maggiore rispetto all'assetto oggi vigente per la tutela della disciplina della concorrenza. Le ragioni di questa scelta sembrano potersi trovare per un verso nella novità delle regole – con l'introduzione di misure regolatorie *ex ante* in genere applicate dalle autorità di regolazione ma non dalle autorità antitrust – che in assenza di una esperienza consolidata potrebbe portare a dispersione, frammentazione ed esiti incoerenti nell'applicazione, e per altro verso nell'esigenza di non consentire dislivelli regolatori nel mercato unico digitale europeo”.

111. Cfr. art. 29 del DGA. Sulle criticità sollevate dal Comitato v. IANNUZZI 2024-A, p. 122, il quale, alla luce dei compiti assegnati a tale organismo dall'art. 30 del DGA, evidenzia il rischio di sovrapposizioni con le funzioni del Garante europeo e del Comitato europeo.

112. Cfr. sia l'art. 13 sia l'art. 23 del DGA, che prevedono l'istituzione, da parte di ciascuno Stato membro, di una o più Autorità di questo tipo. Per quanto riguarda i loro compiti di monitoraggio e controllo della conformità (alle norme regolamentari), cfr., rispettivamente, gli artt. 14 e 24 del DGA.

113. Cfr. Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 88, 3 luglio 2024. Evidentemente, il legislatore nazionale ha optato per attribuire le funzioni di cui trattasi alla stessa Autorità (possibilità prevista dal co. 1 dell'art. 26 del DGA), avvalendosi di un organo già esistente (appunto, l'AgID).

applicazione del Regolamento su tutte le questioni relative alla sua applicazione ed esecuzione¹¹⁴.

I problemi principali, però, sono senza dubbio generati dal Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale (Regolamento UE 2024/1689), che, al fine di sovrintendere e vigilare sulla corretta applicazione della normativa regolamentare, ha istituito “diversi livelli di ‘governance’, sia a livello sovranazionale che nazionale”¹¹⁵. Al primo livello, si trovano l'Ufficio per l'IA, ossia la “funzione della Commissione volta a contribuire all'attuazione, al monitoraggio e alla supervisione dei sistemi di IA e dei modelli di IA per finalità generali, e della governance dell'IA”¹¹⁶, e il Consiglio per l'IA, che agevola la coerenza e il coordinamento tra le Autorità nazionali competenti per quanto riguarda l'attuazione del Regolamento e, in cooperazione con le Autorità di vigilanza del mercato interessate e previo accordo di queste ultime, sostiene le attività congiunte delle Autorità di vigilanza del mercato¹¹⁷.

Quanto al livello nazionale, l'art. 70 del Regolamento prevede che ogni Stato membro istituisca

o designi come “autorità nazionali competenti” almeno una “autorità di notifica” e almeno una “autorità di vigilanza del mercato”. Nel nostro ordinamento, per il tramite del disegno di legge n. 1146 recante “Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale”, approvato dal Consiglio dei ministri il 23 aprile 2024 (e oggi ancora all'esame del Senato), si è deciso di identificare quali Autorità nazionali per l'intelligenza artificiale l'AgID e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (ACN), alle quali è stato affidato il compito di “garantire l'applicazione e l'attuazione della normativa nazionale e dell'Unione europea in materia di intelligenza artificiale” e di “assicura[re] l'istituzione e la gestione congiunta di spazi di sperimentazione finalizzati alla realizzazione di sistemi di Intelligenza artificiale conformi alla normativa nazionale e dell'Unione europea” (art. 18, co. 1), mantenendo però “ferme le competenze, i compiti e i poteri del Garante per la protezione dei dati personali” (co. 3)¹¹⁸.

Da quanto detto sino ad ora emergono chiaramente le criticità poste dai recenti interventi

114. Si segnala un ruolo di rilievo anche delle autorità di controllo, incaricate di sorvegliare l'applicazione del *Data Act* per quanto concerne la protezione dei dati personali, e del Garante europeo della protezione dei dati, incaricato di monitorare l'applicazione del Regolamento nella misura in cui riguarda la Commissione, la Banca centrale europea o gli organismi dell'Unione. Sul punto v. IANNUZZI 2024-A, p. 127 ss., che precisa come l'applicazione coerente delle norme regolamentari sia affidata al Comitato europeo per l'innovazione dei dati, che fornirà assistenza e consulenza alla Commissione europea nello svolgimento dei compiti inerenti a tale Regolamento.

115. Espressione impiegata da COLAPIETRO 2022, p. 8 con riferimento alla Proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale.

116. Cfr. art. 3, n. 47, dell'*AI Act*. Attraverso esso, la “Commissione sviluppa le competenze e le capacità dell'Unione nel settore dell'IA” (cfr. art. 64 dell'*AI Act*).

117. Cfr. artt. 65 e 66 dell'*AI Act*. Completano il sistema di governance a livello europeo un forum consultivo e un gruppo di esperti scientifici indipendenti. Il primo ha il compito di fornire consulenza e competenze tecniche al Comitato e alla Commissione tramite pareri, raccomandazioni e contributi scritti (cfr. art. 67 dell'*AI Act*); il secondo dovrà sostenere le attività di esecuzione previste dal Regolamento europeo, fornendo in particolare consulenza e sostegno all'Ufficio per l'IA e agli Stati membri (cfr. artt. 68 e 69 dell'*AI Act*).

118. In Italia, si è quindi voluto affidare il ruolo di controllo sull'IA a organi governativi, piuttosto che a un organo terzo e indipendente, quale un'Autorità amministrativa indipendente. L'AgID e l'ACN, infatti, pur essendo autorità dalla spiccata caratura tecnica, per il fatto di gestire interessi e attività di rilevanza strategica, sono collocate nell'alveo del potere esecutivo, che le indirizza e governa (CALZOLAIO 2024, p. 100 ss.). Questa scelta ha suscitato la reazione poco entusiasta, sia del Garante privacy, che, il 2 agosto 2024, nel dare il proprio parere favorevole allo schema di disegno di legge, ha chiesto al Governo di integrarlo in più parti, in modo tale da garantire una maggiore tutela dei dati personali dei cittadini, prevenendo un coinvolgimento ed una partecipazione più attiva del Garante stesso, quale autorità preposta alla protezione dei dati (costantemente coinvolti nei sistemi di intelligenza artificiale); sia della Commissione europea, che ha inviato – il 5 novembre 2024 – un

effettuati dal legislatore europeo nel tentativo di regolare i fenomeni digitali. Un modello di questo genere, infatti, ha inevitabilmente innescato un processo di moltiplicazione delle competenze assegnate, sempre più numerose ed estese, che spesso si intersecano e si sovrappongono, con conseguenti problemi nella ripartizione delle stesse¹¹⁹. Allora, è necessario che l'assegnazione delle competenze sia chiara (facilmente riconoscibile) e specifica, ovvero indicata in modo preciso e coerente con le finalità sottostanti l'istituzione dell'Autorità¹²⁰. Emerge la necessità di avviare un adeguato processo di integrazione delle attività delle *Authorities* e di ripensare l'attuale modello di articolazione delle attività e dei compiti di tali organismi, promuovendo nuovi modelli di convergenza improntati alla cooperazione e all'efficientamento¹²¹.

In una situazione del genere, piuttosto che una fusione tra differenti *Authorities* finalizzata a istituire un'Autorità unica di regolazione, appare necessario ed opportuno (per tenere testa ai colossi del

Web) un più intenso coordinamento tra le stesse (e, ormai, anche le Agenzie governative) negli interventi che interessano i mercati digitali, facendo in modo che alla convergenza e interdipendenza tra spazio fisico e digitale caratteristiche della Quarta Rivoluzione si accompagni una corrispondente convergenza di intenti tra Autorità¹²². Solo attraverso una serrata e costante collaborazione tra i diversi enti caso per caso coinvolti, tale da consentire l'applicazione congiunta delle normative che vengano in considerazione e la messa in campo delle competenze di più specialisti, sarà allora possibile garantire effettivamente la sfera delle libertà della persona, sempre più in pericolo e a rischio nell'attuale era digitale¹²³.

I vantaggi di un'integrazione degli "asset" delle Autorità sarebbero sicuramente un risparmio di risorse, l'accentramento presso un unico organismo dei rispettivi compiti istituzionali, nonché la predisposizione di competenze convergenti ed aggiornate; tuttavia, la difesa del cittadino-utente

parere circostanziato all'Italia, con cui ha espresso i suoi dubbi sull'autonomia e sull'imparzialità di queste due Agenzie, mettendo in luce come una scelta quale quella del Governo Meloni rischi di minare la credibilità della supervisione italiana sull'IA e di compromettere l'efficacia della normativa nazionale in un settore così delicato.

119. IANNUZZI 2024-B, p. 30 intravede "un profilo critico nella proliferazione e nella frammentazione dei poteri di intervento delle diverse Autorità indipendenti, nazionali ed europee, e delle varie Agenzie di governo, chiamate a garantire l'osservanza dei diversi atti normativi derivati dell'Ue, a fronte del rischio di rendere interpretazioni diverse del medesimo principio".
120. Di fronte all'incertezza dei confini tra un'Autorità e l'altra, PANETTA 2024 arriva a proporre l'istituzione di "una grande Autorità tecnologica, il Garante dei Dati e dell'AI", pure per "semplificare la vita delle aziende che diversamente vedranno moltiplicarsi il numero dei regolatori e dei controllori". Come sottolineato dall'Autore, infatti, "il numero dei soggetti delegati e competenti in materia non si limiterà alle sole Agid, Acn e Garante Privacy – sopra tutte e come è naturale – ma anche l'Agcom e l'Antitrust avranno poteri e voce da far sentire nei loro mercati di riferimento".
121. Già PAGNANELLI 2021, p. 805 aveva ravvisato il rischio che, con il moltiplicarsi di soggetti dotati di poteri regolatori, di consulenza e controllo, si producesse, "nel tentativo di meglio regolare e meglio tutelare, l'effetto contrario di aumentare e irrigidire le procedure, a scapito della efficienza del mercato unico, della sicurezza, e della tutela dei diritti".
122. In questo senso v. DE MINICO 2021, p. 981 ss., che, nel riflettere su come strutturare il dialogo tra le Autorità (nello specifico, tra AGCM e Garante privacy), si esprime negativamente sulla creazione di un'Autorità indipendente per la rete. Per l'Autrice il problema non risiederebbe nel "vuoto istituzionale" (colmabile tramite una "autorità *ad hoc*"), bensì nel "mancato coordinamento tra i soggetti esistenti".
123. In merito cfr. FAINI 2023, p. 403 ss. e BATTELLI 2022, p. 25 s. Come evidenziato da COLAPIETRO 2021-A, p. 835, dinanzi alla rapida ed incessante evoluzione delle tecnologie, le Autorità stanno provando a "trovare nuove sinergie al fine di offrire punti di riferimento comuni" (come dimostrato dalla già citata "Indagine conoscitiva sui *Big Data*"), ma "la strada della cooperazione tra le *Authorities* rischia di essere molto lunga e tortuosa e occorrerà del tempo affinché il lavoro condiviso possa cominciare a dare qualche frutto che possa giungere a maturazione".

dinanzi alle complessità del mondo digitale non sembra poter prescindere da un'azione coordinata dei vari soggetti istituzionali competenti, la cui efficacia nei confronti delle piattaforme globali risulta inevitabilmente rafforzata dalla possibilità di irrogare rilevanti sanzioni pecuniarie e di esercitare i diversi poteri prescrittivi ed inibitori attribuiti (ad essi) dalla legge¹²⁴.

Ad un intervento di questo tipo si frappone, però, la persistente assenza nel nostro ordinamento di uno statuto generale delle Autorità indipendenti che contenga norme di coordinamento e che sia tale da rendere la cooperazione un obbligo di legge¹²⁵. In attesa di regolazione – la quale potrà avvenire, oltre che attraverso una legge generale che disciplini i rapporti tra i soggetti in questione, anche tramite regolamenti delle singole Autorità –, fino a questo momento l'interlocuzione nei casi concreti si è svolta spesso in via informale.

Sicuramente, il fatto che in questi anni le Autorità italiane abbiano sottoscritto numerosi protocolli di intesa e accordi di collaborazione nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali è positivo¹²⁶. In essi viene spesso sottolineata, stante la convergenza di interessi dovuta all'esercizio di funzioni complementari, l'opportunità di instaurare, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dei relativi compiti, rapporti di collaborazione tra

le due Autorità interessate, così da coordinare e rendere più efficace l'esecuzione dei rispettivi mandati. Molte volte, poi, viene precisato che la cooperazione ivi contemplata si inserisce nell'ambito di un più generale principio di leale collaborazione tra pubbliche istituzioni¹²⁷, che rende necessario condividere le informazioni e i dati acquisiti nell'esercizio delle relative funzioni, in coerenza con i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. e nei limiti dei rispettivi ordinamenti.

Tuttavia, considerata anche la natura di atti di *soft law* dei protocolli di intesa e la conseguente mancanza di efficacia vincolante diretta¹²⁸, permangono i problemi pratici che l'assenza di una legge organica sulla cooperazione tra Autorità è in grado di provocare, essendo di fatto rimesso al "buon cuore" di chi gestisce volta per volta l'istruttoria il coinvolgimento di questa o quella Autorità¹²⁹.

Un'esperienza da cui trarre ispirazione potrebbe essere quella francese, dove la legge 2017-55 del 20 gennaio 2017, recante lo statuto generale delle autorità amministrative indipendenti e delle autorità pubbliche indipendenti, permette alle *Autorités administratives indépendantes* di cooperare in un quadro formale, ad esempio, attraverso la richiesta di pareri¹³⁰; in più, oltre al ricorso ai meccanismi

124. Spunti in questo senso sono ricavabili da BOLOGNINI 2019, secondo cui oggi sembra opportuno optare per "una forma di 'immanenza sostanziale' delle tutele giuridiche", piuttosto che per "una convergenza esterna tra iverse competenze di distinte autorità".

125. A livello generale, infatti, l'art. 15 della l. n. 241/1990 si limita ad affermare che "le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune".

126. Si pensi, tra gli altri, ai Protocolli d'intesa stipulati tra AGCM e IVASS nel 2014; tra AGCM e AGCom nel 2016; tra ANAC e Garante privacy nel 2019; tra Garante privacy e ACN nel 2022 (espressione, in realtà, dell'ormai inevitabile collaborazione tra Autorità indipendenti e Agenzie governative); tra AGCom e Garante privacy nel 2023; tra ANAC e AGCM nel 2024.

127. Principio che trova riscontro, ad esempio, per il Garante privacy, nell'art. 154, co. 4, del d.lgs. n. 196 del 2003, che si limita a disporre che "il Garante collabora con altre autorità amministrative indipendenti nazionali nello svolgimento dei rispettivi compiti".

128. RUOTOLO 2020, p. 107.

129. Emblematica sulla questione la vicenda *Telepass* (v. *supra*).

130. Cfr. art. 15 dello statuto, ai sensi del quale "an independent administrative authority or an independent public authority may refer to another authority for an opinion on any matter falling within the latter's competence". Per quanto attiene, nello specifico, alla cooperazione tra l'*Autorité de la concurrence* e la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL), cfr. l'art. R463-9 del Codice di commercio francese. Un'occasione importante in cui l'*Autorité de la concurrence* ha potuto beneficiare di un parere emesso dalla CNIL su

legislativi formalmente esistenti, le Autorità francesi possono consultarsi su base informale, tramite scambi di opinioni su una determinata questione oppure per preparare una richiesta formale, e, a tal fine, instaurano contatti regolari.

In tale contesto di cooperazione, ad esempio, l'*Autorité de la concurrence* e la CNIL hanno firmato una dichiarazione congiunta nel 2023¹³¹, con lo scopo di affrontare insieme le questioni poste dall'interazione tra il diritto della concorrenza e la protezione dei dati personali e di rafforzare "*their already long-standing cooperation*" al servizio delle imprese e degli utenti¹³², anche nell'ottica di sviluppare la prevedibilità e la coerenza delle loro azioni (in modo tale da favorire la concorrenza e scoraggiare comportamenti anticoncorrenziali o lesivi della privacy)¹³³.

L'auspicio, allora, è che, anche in Italia, prendendo magari spunto da esperienze rivelatesi "vincenti" (come quella francese), il legislatore e/o le Autorità indipendenti si attivino concretamente

per regolare in modo sistematico e organico la collaborazione tra queste ultime, ad esempio, istituendo "procedure di raccordo" che consentano l'innesto, nell'ambito del procedimento principale o comunque precedentemente avviato, di un accertamento incidentale, con eventuale esito prescrittivo, o anche solo di una mera pronuncia consultiva da parte dell'altra Autorità.

In questo modo verrebbero implementate significativamente le garanzie per la sfera personale degli individui, i quali risulterebbero così liberati dall'attuale stato di incertezza circa la precisa individuazione degli organismi sul cui intervento poter fare affidamento nelle varie situazioni che dovessero prospettarsi in concreto. Inoltre, l'azione degli organi deputati alla governance del digitale si rivelerebbe più efficace, efficiente e ponderata, a evidente giovamento della protezione dei diritti e delle libertà delle persone in rapporto ai rischi sempre più insidiosi del mondo "digitalizzato".

Riferimenti bibliografici

- S. BARBARESCHI (2024), *Alla ricerca della fonte di regolazione della giustizia consensuale digitale. Il caso delle Online Dispute Resolution*, in "Osservatorio sulle fonti", 2024, n. 1
- E. BATTELLI (2022), *Negoziabilità dei dati personali e modelli di valorizzazione economica*, in "Rivista di diritto dell'impresa", 2022, n. 1

questioni relative all'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali è rappresentata dal caso *Apple ATT* (2021), che ha visto l'Autorità francese garante della concorrenza collaborare con la CNIL per valutare la legittimità della modifica di *Apple* introduttiva del sistema *App Tracking Transparency* (ATT) sotto il profilo della privacy degli utenti.

131. Cfr. *Competition and personal data: a common ambition, Joint declaration by the Autorité de la concurrence and the Commission nationale de l'informatique et des libertés* (CNIL), 12 dicembre 2023.
132. Nella dichiarazione congiunta, il caso *Apple ATT* viene richiamato, insieme al caso *GDF Suez* (cfr. *Decision 14-MC-02 of 9 September 2014 regarding a request for interim measures submitted by Direct Energie in the gas and electricity sectors*), quale esempio di occasione in cui l'Antitrust francese ha sollecitato l'intervento del Garante privacy francese su questioni concernenti l'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati personali. Come esempio di caso inverso, invece, viene indicata la richiesta formale indirizzata nel marzo 2023 dalla CNIL all'*Autorité de la concurrence* per "an opinion on draft recommendations for mobile applications, designed to clarify the obligations of the different players in this sector with regard to protection of personal data regulations".
133. Stante la compatibilità dei rispettivi "public policy objectives", le due Autorità, guardando anche alla sentenza resa dalla CGUE nel caso *Meta Platforms*, hanno deciso di sfruttare in maniera più consistente le sinergie normative esistenti e di impegnarsi a consultarsi reciprocamente (laddove necessario), a sviluppare una migliore comprensione dei rispettivi "legal frameworks" (così da essere in grado di individuare meglio le questioni che richiedono un approccio congiunto), a prendere in considerazione studi congiunti su temi di interesse reciproco, a scambiare personale e a organizzare riunioni periodiche.

- G. BELLOMO (2024), *La Grande Sezione interviene sul principio di leale cooperazione tra autorità garanti e sul principio di liceità dei trattamenti di dati personali attuato da Facebook*, in “DPCE online”, 2024, n. 1
- M. BETZU (2021), *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in “Rivista Gruppo di Pisa”, 2021, n. 2
- P. BILANCIA (1999), *Attività normativa delle autorità indipendenti e sistema delle fonti*, in S. Labriola (a cura di), “Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano”, Giuffrè, 1999
- L. BOLOGNINI (2019), *Intervista* (di M. Fiordalisi), in “Corriere delle comunicazioni”, 2019
- G. BUTTARELLI (2019), *This is Not an Article on Data Protection and Competition Law*, in “Competition Policy International”, 25 February 2019
- G. BUTTARELLI (2016), *Big Data and Digital Clearing House*, in “edps.europa.eu”, 2016
- S. CALZOLAIO (2024), *Autorità indipendenti e di governo della società digitale*, in F. Pizzetti, “La regolazione europea della società digitale”, Giappichelli, 2024
- A. CARDONE (2021), *Brevi note di sintesi sulla distinzione tra misure individuali e decisioni politiche nella regolazione degli algoritmi e nella definizione dei poteri delle Autorità garanti*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2021, n. 2
- P. CARETTI (2005), *Introduzione*, in Id. (a cura di), “Osservatorio sulle fonti 2003-2004. I poteri normativi delle autorità indipendenti”, Giappichelli, 2005
- S. CASSESE (1996-A), *Le autorità indipendenti: origini storiche e problemi odierni*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), “I garanti delle regole”, il Mulino, 1996
- S. CASSESE (1996-B), *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in “Il Foro Italiano”, vol. 119, 1996, n. 1
- E. CELESTE (2022), *Digital Constitutionalism. The Role of Internet Bills of Rights*, Routledge, 2022
- E. CELESTE (2019), *Digital Constitutionalism: A New Systematic Theorisation*, in “International Review of Law, Computers & Technology”, vol. 33, 2019, n. 1
- G. CERRINA FERONI (2023), *Riflessioni sul concetto di indipendenza*, intervento in occasione della presentazione del volume “La privacy dell’era digitale – Le Relazioni dei Presidenti dell’Autorità Garante 1997-2022” (a cura di P. Stanzone), Roma, 22 febbraio 2023
- V. CERULLI IRELLI (2009), *Sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti*, in “astrid.eu”, 2009
- E. CHELI (2021), *Conclusioni*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2021, n. 2
- E. CHELI (2016), *Due indispensabili premesse al dibattito*, in F. Lanchester (a cura di), “Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello. Atti del convegno, Roma-Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015”, Giuffrè, 2016
- E. CHELI (2013), *L’esperienza italiana delle autorità amministrative indipendenti*, in “Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari”, Giappichelli, 2013, quad. n. 22
- E. CHELI (2007), *L’innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenze*, in “Astrid Rassegna”, 2007, n. 7
- R. CHIEPPA (2010), *Poteri esercitati, procedimento e contraddittorio davanti alle autorità indipendenti*, in G.P. Cirillo, R. Chieppa (a cura di), “Le autorità amministrative indipendenti”, Cedam, 2010
- G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (2010), *Introduzione*, in Id. (a cura di), “Le autorità amministrative indipendenti”, Cedam, 2010
- M. CLARICH (2005-A), *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, il Mulino, 2005

- M. CLARICH (2005-B), *Le Autorità indipendenti: dopo l'ascesa il declino?*, in "il Mulino", 2005, n. 2
- M. CLARICH (2004), *Le autorità indipendenti nello "spazio regolatorio": l'ascesa e il declino del modello*, in "Diritto pubblico", 2004, n. 3
- C. COLAPIETRO (2022), *La proposta di Artificial Intelligence Act: quali prospettive per l'amministrazione digitale?*, in "CERIDAP", 2022, fasc. spec. n. 1
- C. COLAPIETRO (2021-A), *Circolazione dei dati, automatizzazione e regolazione*, in "Osservatorio sulle fonti", 2021, n. 2
- C. COLAPIETRO (2021-B), *Le sfide del "Costituzionalismo digitale": un approccio originale al rapporto tra diritto e nuove tecnologie*, in A. Lo Calzo, L. Pace, G. Serges et al. (a cura di), "Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà", fasc. spec. monografico n. 3 della "Rivista del Gruppo di Pisa", 2021
- C. COLAPIETRO, A. SIMONCINI (2022), *Introduzione*, in E. Cremona, F. Laviola, V. Pagnanelli (a cura di), "Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato", Giappichelli, 2022
- E. CREMONA (2021-A), *Fonti private e legittimazione democratica nell'età della tecnologia*, in "DPCE online", 2021, num. spec.
- E. CREMONA (2021-B), *L'erompere dei poteri privati nei mercati digitali e le incertezze della regolazione antitrust*, in "Osservatorio sulle fonti", 2021, n. 2
- M. CUNIBERTI (2002), *Autorità amministrative indipendenti e Costituzione*, in "Rivista di Diritto Costituzionale", Giappichelli, 2002
- M. D'ALBERTI (2009), *Le autorità di regolazione dei mercati: il valore dell'indipendenza*, in "Astrid Rassegna", 2009, n. 17
- G. D'IPPOLITO (2020), *Commercializzazione dei dati personali: il dato personale tra approccio morale e negoziale*, in "Il Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2020, n. 4
- A. DAVOLA (2021), *"I vestiti nuovi dell'imperatore": il contenzioso tra il Bundeskartellamt tedesco e Facebook in tema di abuso di posizione dominante alla luce del progressivo snaturarsi del diritto antitrust*, in "Diritto di internet", 2021, n. 1
- A. DE FRANCESCHI (2019), *Il «pagamento» mediante dati personali*, in V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (a cura di), "I dati personali nel diritto europeo", Giappichelli, 2019
- G. DE GREGORIO (2021), *The rise of digital constitutionalism in the European Union*, in "International Journal of Constitutional Law", vol. 19, 2021, n. 1
- G. DE MINICO (2021), *Autorità indipendenti e algoritmi: una famiglia disfunzionale*, in "Osservatorio sulle fonti", 2021, n. 2
- F. DONATI (2017), *Democrazia pluralista e potestà normativa delle Autorità indipendenti*, in "Osservatorio sulle fonti", 2017, n. 3
- F. FAINI (2023), *Il dato personale tra protezione giuridica e valorizzazione economica*, in "Osservatorio sulle fonti", 2023, n. 2
- F. FAINI (2020), *Il diritto nella tecnica: tecnologie emergenti e nuove forme di regolazione*, in "federalismi.it", 2020, n. 16
- C. FARALLI (2019), *Diritti e nuove tecnologie*, in "Tigor. Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica", 2019, n. 2
- L. FLORIDI (2017), *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, 2017

- C. FRANCHINI (1996), *Le autorità indipendenti come figure organizzative nuove*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), "I garanti delle regole", il Mulino, 1996
- E. FRONTONI (2024), *Governare le tecnologie e con le tecnologie: l'impatto sulla produzione normativa*, in "Osservatorio sulle fonti", 2024, n. 1
- M. GIANNELLI (2021), *Poteri dell'AGCOM e uso degli algoritmi. Tra innovazioni tecnologiche ed evoluzioni del quadro regolamentare*, in "Osservatorio sulle fonti", 2021, n. 2
- T. GROPPI, A. SIMONCINI (2019), *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, IV ed., Giappichelli, 2019
- L. GULINO (2023), *Prospettive di tutela dei consumatori nel mondo digitale*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), "Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali. La tutela di un diritto fondamentale tra sfide passate e scommesse per il futuro", il Mulino, 2023
- A. IANNUZZI (2024-A), *I regolamenti intersettoriali per l'istituzione dei «data spaces»: Data Governance Act e Data Act*, in F. Pizzetti, "La regolazione europea della società digitale", Giappichelli, 2024
- A. IANNUZZI (2024-B), *Le fonti del diritto dell'Unione europea per la disciplina della società digitale*, in F. Pizzetti, "La regolazione europea della società digitale", Giappichelli, 2024
- A. IANNUZZI (2023), *Paradigmi normativi per la disciplina della tecnologia: auto-regolazione, co-regolazione ed etero-regolazione*, in "Bilancio Comunità Persona", 2023, n. 2
- A. IANNUZZI (2021), *La governance europea dei dati nella contesa per la sovranità digitale: un ponte verso la regolazione dell'intelligenza artificiale*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 2021, n. 209
- A. IANNUZZI (2018), *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, 2018
- S. LABRIOLA (1999), *Le autorità indipendenti (note preliminari)*, in Id. (a cura di), "Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano", Giuffrè, 1999
- A. LAMBERTI (2022), *L'ambiente digitale: una sfida per il diritto costituzionale*, in "federalismi.it", 2022, n. 2
- F. LAVIOLA (2022), *Il diritto all'autodeterminazione informativa tra concorrenza e data protection. Riflessioni a margine della saga Facebook c. Bundeskartellamt nella giurisprudenza delle corti tedesche e in attesa della Corte di Giustizia*, in E. Cremona, F. Laviola, V. Pagnanelli (a cura di), "Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato", Giappichelli, 2022
- F. LAVIOLA (2021), *Diritti fondamentali ed efficienza economica nel mercato digitale: tra protezione dei dati personali e tutela della concorrenza*, in A. Lo Calzo, L. Pace, G. Serges et al. (a cura di), "Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà", fasc. spec. monografico n. 3 della "Rivista del Gruppo di Pisa", 2021
- F. LONGO (1996), *Ragioni e modalità dell'istituzione delle autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), "I garanti delle regole", il Mulino, 1996
- N. LONGOBARDI (2009), *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, II ed., Giappichelli, 2009
- C. MALINCONICO (1996), *Le funzioni amministrative delle autorità indipendenti*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), "I garanti delle regole", il Mulino, 1996
- M. MANETTI (2007), *Le autorità indipendenti*, Laterza, 2007
- M. MANETTI (1999), *Le proposte di riforma costituzionale in materia di autorità indipendenti*, in Aa.Vv., "Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del Convegno di Sorrento 30 maggio 1997", Cedam, 1999

- A. MANGANELLI (2023), *Piattaforme digitali e social network, fra pluralità degli ordinamenti, pluralismo informativo e potere di mercato*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2023, n. 2
- S. MANGIAMELI (2023), *La sovranità digitale*, in "dirittifondamentali.it", 2023, n. 3
- P. MANZINI (2023), *Antitrust e privacy: la strana coppia*, in "Quaderni AISDUE", 2023, n. 3
- F. MERUSI, M. PASSARO (2003), *Le autorità indipendenti*, il Mulino, 2003
- F. MEZZANOTTE (2018), *I poteri privati nell'odierno diritto dello sviluppo economico*, in "Politica del diritto", 2018, n. 3
- M. MIDIRI (2021), *Le piattaforme e il potere dei dati (Facebook non passa il Reno)*, in "Il Diritto dell'informazione e dell'informatica", 2021, n. 2
- G. MOBILIO (2024), *La co-regolazione delle nuove tecnologie, tra rischi e tutela dei diritti fondamentali*, in "Osservatorio sulle fonti", 2024, n. 1
- G. MOBILIO (2020), *L'intelligenza artificiale e i rischi di una "disruption" della regolamentazione giuridica*, in "BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto", 2020, n. 2
- F. MODUGNO (2019), *Ordinamento, Diritto, Stato*, in Id. (a cura di), "Diritto pubblico", IV ed., Giappichelli, 2019
- F. MODUGNO (1968), voce *Poteri (divisione dei)*, in "Novissimo Digesto Italiano", vol. XIII, UTET, 1968
- S. NICCOLAI (1999), *Le autorità indipendenti nel progetto di revisione costituzionale*, in S. Labriola (a cura di), "Le autorità indipendenti. Da fattori evolutivi ad elementi della transizione nel diritto pubblico italiano", Giuffrè, 1999
- M. OROFINO (2024-A), *Il Digital Market Act: una regolazione asimmetrica a cavallo tra diritto della protezione dei dati e diritto antitrust*, in F. Pizzetti, "La regolazione europea della società digitale", Giappichelli, 2024
- M. OROFINO (2024-B), *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in F. Pizzetti, "La regolazione europea della società digitale", Giappichelli, 2024
- C. PADOVANI, M. SANTANIELLO (2018), *Digital constitutionalism: Fundamental rights and power limitation in the Internet eco-system*, in "International Communication Gazette", vol. 80, 2018, n. 4
- V. PAGNANELLI (2022), *Una "valutazione d'impatto" della privacy sulle big tech. Riflessioni a margine della sentenza n. 2631/2021 della sesta sezione del Consiglio di Stato*, in E. Cremona, F. Laviola, V. Pagnanelli (a cura di), "Il valore economico dei dati personali tra diritto pubblico e diritto privato", Giappichelli, 2022
- V. PAGNANELLI (2021), *Decisioni algoritmiche e tutela dei dati personali. Riflessioni intorno al ruolo del Garante*, in "Osservatorio sulle fonti", 2021, n. 2
- R. PANETTA (2024), *Governance dell'AI Act: il ruolo delle Autorità in Italia ed Europa*, in "Agenda Digitale", 21 giugno 2024
- R. PARDOLESI, R. VAN DEN BERGH, F. WEBER (2020), *Facebook e i peccati da «Konditionenmissbrauch»*, in "Mercato concorrenza regole", 2020, n. 3
- M. PASSARO (1999), *Autorità o amministrazioni indipendenti? L'ambito semantico e l'identità concettuale*, in Aa.Vv., "Autorità indipendenti e principi costituzionali. Atti del Convegno di Sorrento 30 maggio 1997", Cedam, 1999
- M. PIETRANGELO (2023), *Spazio digitale e modelli di regolazione*, in "Consulta online", 2023, n. 3
- G. PISTORIO (2024), *La co-regolazione nell'ecosistema digitale tra etero-regolazione e auto-regolazione. Questioni definitorie*, in "Osservatorio sulle fonti", 2024, n. 1

- G. PITRUZZELLA (2024), *La tutela della concorrenza nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in “federalismi.it”, 2024, n. 9
- G. PITRUZZELLA (2023), *Le Autorità amministrative indipendenti: bilancio e prospettive*, in G. Cerrina Feroni, “Il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali: la tutela di un diritto fondamentale tra sfide passate e scommesse per il futuro”, il Mulino, 2023
- F. PIZZETTI (2024), *Introduzione alla regolazione europea della società digitale*, in F. Pizzetti, “La regolazione europea della società digitale”, Giappichelli, 2024
- O. POLLICINO (2022), *I codici di condotta tra self-regulation e hard-regulation: esiste davvero una terza via per la regolazione digitale? Il caso della strategia europea contro la disinformazione online*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 4
- O. POLLICINO (2021), *L'algoritmo e la nuova stagione del costituzionalismo digitale: quali le sfide per il giurista (teorico e pratico)?*, in “Giustizia insieme”, 15 aprile 2021
- O. POLLICINO (2019), *New Technology, Algorithms and the Rising of Private (Digital) Powers and new Challenges for Constitutional Law*, in “EUreka!”, 11 July 2019
- O. POLLICINO, G. DE GREGORIO (2021), *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.-W. Micklitz, O. Pollicino, A. Reichman et al., “Constitutional Challenges in the Algorithmic Society”, Cambridge University Press, 2021
- A. PREDIERI (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli Editori, 1997
- M. RABITTI (2020), *Il riparto di competenze tra autorità amministrative indipendenti nella Direttiva sui sistemi di pagamento*, RomaTrE-Press, 2020
- G. RESTA (2019), *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in “Politica del diritto”, 2019, n. 2
- V. RICCIUTO (2019), *La patrimonializzazione dei dati personali. Contratto e mercato nella ricostruzione del fenomeno*, in V. Cuffaro, R. D'Orazio, V. Ricciuto (a cura di), “I dati personali nel diritto europeo”, Giappichelli, 2019
- A. RIVIEZZO (2005), *Autorità amministrative indipendenti e ordinamento costituzionale*, in “Quaderni costituzionali”, 2005, n. 2
- M. RUOTOLO (2020), *Corso di diritto costituzionale. Fonti, diritti, giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2020
- M. SAVINO (2001), *L'indagine conoscitiva del Parlamento*, in F.A. Grassini (a cura di), “L'indipendenza delle autorità”, il Mulino, 2001
- G. SCORZA (2022), *In principio era Internet e lo immaginavamo diverso*, in “Rivista italiana di informatica e diritto”, 2022, n. 1
- A. SIMONCINI (2022), *La co-regolazione delle piattaforme digitali*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 4
- A. SIMONCINI (2021), *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Le ragioni di una ricerca di diritto costituzionale, tra forma di Stato e forma di governo*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2021, n. 2
- A. SIMONCINI, E. CREMONA (2021), *La AI fra pubblico e privato*, in “DPCE online”, 2021, n. 1
- C. STORACE (2024), *La digitalizzazione della giustizia: spunti di riflessione per un modello di co-regolazione costituzionalmente orientato*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2024, n. 1
- G. TARLI BARBIERI (2021), *Considerazioni di sintesi sul ruolo delle autorità amministrative indipendenti nella regolazione delle decisioni algoritmiche*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2021, n. 2

- R. TITOMANLIO (2017), *Riflessioni sul potere normativo delle Autorità amministrative indipendenti fra legalità “sostanziale”, legalità “procedurale” e funzione di regolazione*, in “Nomos”, 2017, n. 1
- L. TORCHIA (2022), *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2022, n. 4
- R. VAN DEN BERGH, F. WEBER (2021), *The German Facebook Saga: Abuse of Dominance or Abuse of Competition Law?*, in “World Competition”, vol. 44, 2021, n. 1
- F. ZAMMARTINO (2020), *Il modello molteplice. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Giappichelli, 2020
- S. ZUBOFF (2019), *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it. P. Bassotti, Luiss University Press, 2019