

8 APRILE 2026

L'indipendenza delle autorità di
controllo per la protezione dei dati
personali alla prova delle recenti prassi
nazionali

di Anna Fiorentini

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

L'indipendenza delle autorità di controllo per la protezione dei dati personali alla prova delle recenti prassi nazionali*

di Anna Fiorentini

Assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Abstract [It]: Il contributo analizza la nozione di indipendenza delle autorità di controllo come delineata dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, evidenziando come l'elevato standard di autonomia previsto dal quadro normativo europeo rischi di rimanere in larga misura inattuato nella prassi nazionale. Considerate le ricadute che ne derivano, tanto sul piano costituzionale quanto su quello dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali, l'articolo propone un rafforzamento degli strumenti di *accountability* esistenti. L'assunto di fondo è che indipendenza e responsabilità non costituiscano categorie antitetiche, ma dimensioni complementari e reciprocamente rafforzative per un assetto istituzionale capace di coniugare autonomia decisionale e adeguate forme di supervisione.

Title: The Independence of Data Protection Authorities Tested by Recent National Practices

Abstract [En]: This article examines the concept of independence of supervisory authorities as developed under Union law and the case law of the Court of Justice, highlighting how the standard of autonomy envisaged by the European regulatory framework risks remaining largely unimplemented in national practice. In light of the resulting implications, both at the constitutional level and with regard to the effective protection of fundamental rights, the article argues for a strengthening of existing accountability mechanisms. The underlying assumption is that independence and accountability are not antithetical, but rather complementary and mutually reinforcing dimensions of an institutional framework capable of reconciling decision-making autonomy with appropriate forms of oversight.

Parole chiave: GDPR, autorità di controllo, indipendenza, prassi nazionali, *accountability*

Keywords: GDPR, data protection authorities, independence, national practices, accountability

Sommario: 1. Profili introduttivi: la tutela dell'affidamento (legittimo e incolpevole). 2. L'affidamento incolpevole e il *suo giudice* nel dibattito giurisprudenziale e dottrinario. 3. Il giudice amministrativo e i confini della propria giurisdizione in materia di affidamento incolpevole. 4. Su taluni spazi (ancora marginali) per la giurisdizione amministrativa. 5. Una riflessione processuale a partire dalla relazione tra potere, regole di validità-comportamento e affidamento. 6. Considerazioni di sintesi.

1. Profili introduttivi: la tutela dell'affidamento (legittimo e incolpevole)

La diffusione delle autorità amministrative indipendenti nei sistemi occidentali si inserisce in un più ampio processo di trasformazione delle forme e delle funzioni dell'amministrazione pubblica. Sebbene il loro radicamento in Europa risalga al XX secolo, queste autorità hanno origini ancora più remote, comparendo nella seconda metà dell'Ottocento nei Paesi di *common law*, per poi essere progressivamente

* Articolo sottoposto a referaggio.

recepite nei sistemi dell'Europa continentale.¹ La loro affermazione negli anni Novanta del secolo scorso si colloca, inoltre, nel contesto delle politiche neoliberali, le quali promuovevano una chiara separazione tra funzione politica e funzione regolatoria e incoraggiavano la creazione di enti tecnico-indipendenti in grado di sostituire o affiancare l'intervento pubblico diretto nei mercati.

Tuttavia, tali autorità operano oggi in uno scenario profondamente mutato, segnato dal ritorno di una forte presenza statale nelle economie europee, oltre che da una forte partecipazione di attori privati ai processi di gestione della cosa pubblica. Le nuove politiche industriali, connesse alla transizione verde e digitale, hanno infatti riportato al centro il ruolo dello Stato come coordinatore e catalizzatore di processi economici complessi. In questo contesto rinnovato, le autorità indipendenti non vengono meno; al contrario, assumono un ruolo cruciale nell'attuazione di un ventaglio sempre maggiore di politiche pubbliche strategiche, con compiti che variano da quelli di controllo alla produzione normativa tecnica, fino all'esercizio di poteri sanzionatori e correttivi.

Le ragioni che hanno favorito il loro consolidamento in Europa sono molteplici. Le autorità indipendenti si sono affermate, in primo luogo, come risposta ai limiti strutturali delle burocrazie tradizionali, percepite come rigide, lente e inadatte a governare settori caratterizzati da una complessità tecnica in costante aumento. Esse offrono maggiore flessibilità, tempestività e capacità decisionale, risultando più idonee a intervenire in ambiti nei quali la competenza specialistica è essenziale. Tale evoluzione si inserisce nel più vasto processo di trasformazione del ruolo dello Stato: dal modello incentrato su funzioni prevalentemente negative di controllo allo "Stato regolatore", impegnato a indirizzare e sostenere lo sviluppo economico e sociale attraverso strumenti tecnici, non più mediante l'intervento diretto nell'economia.²

In secondo luogo, tali autorità soddisfano anche esigenze di celerità nella tutela e di risoluzione dei conflitti fondati su conoscenze altamente specialistiche, difficilmente gestibili dalle istituzioni politico-amministrative tradizionali.³ In altri termini, il ricorso a organismi tecnici si spiega anche con la necessità di compensare le limitazioni strutturali delle giurisdizioni nazionali, ciò che parte della letteratura della *law and economics* ha descritto come un vero e proprio "fallimento del sistema giudiziario".⁴ In settori ad elevato tasso di tecnicità e caratterizzati da un crescente potenziale di contenzioso, l'intervento dei giudici può infatti rivelarsi costoso, imprevedibile e lento. Le autorità indipendenti offrono orientamenti interpretativi

¹ G. GIRAUDI, M.S. RIGHETTINI, *Le autorità amministrative indipendenti. Dalla democrazia della rappresentanza alla democrazia dell'efficienza*, Laterza, Bari, 2001, pp. 4-5.

² *Ibid.*, p. 12.

³ O. SPATARO, *Autorità amministrative indipendenti e controllo di costituzionalità: considerazioni a partire dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 36, 2020, p. 113.

⁴ A. SHEIFER, *The Efficient Regulation*, in D.P. KESSLER (a cura di), *Regulation vs. Litigation: Perspectives from Economics and Law*, University of Chicago Press, Chicago, 2011.

tecnicamente informati, capaci di garantire maggiore certezza del diritto e di fungere da riferimento stabile per operatori economici e amministrazioni nazionali.

Parallelamente, la globalizzazione e il processo di integrazione europea hanno ulteriormente rafforzato la posizione di queste autorità. La diffusa transnazionalità delle attività economiche e la progressiva ridefinizione dei confini della sovranità statale hanno infatti ridotto la capacità delle amministrazioni territoriali di controllare fenomeni sovranazionali, favorendo l'emergere di amministrazioni funzionali e settoriali.⁵ In particolare, nell'ordinamento giuridico europeo si osserva una tendenza sempre più marcata alla creazione di forme di cooperazione amministrativa dalle denominazioni più varie (ad esempio, “*networks*”⁶ o “*boards*”⁷), accompagnata dalla designazione obbligatoria di autorità nazionali responsabili dell'attuazione e dell'*enforcement* di specifici ambiti del diritto dell'Unione, tra i quali la tutela dei consumatori, la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, la regolazione dei mercati energetici e finanziari, nonché la vigilanza nei settori dei trasporti, dell'ambiente e della concorrenza.⁸

La protezione dei dati personali rappresenta uno di quei campi in cui tali dinamiche si manifestano con maggiore evidenza, delineando un modello di governance che, pur presentando elementi di sovranazionalità, rimane sostanzialmente decentrato e fondato sul ruolo centrale delle autorità nazionali

⁵ G. GIRAUDI, M.S. RIGHETTINI, *Le autorità amministrative indipendenti...*, cit., p. 13.

⁶ Si noti come dalla creazione della Rete europea della concorrenza (*European Competition Network*), le reti hanno attirato una notevole attenzione da parte della dottrina. Cfr, *inter alia*, B. EBERLEIN, E. GRANDE, *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, in *Journal of European Public Policy*, n. 12, 2005, pp. 89-112; M. EGEBERG, J. TRONDAL, *National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked*, in *Public Administration*, n. 87, 2009, pp. 779-790; M. THATCHER, *The Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis of European Delegation*, in *Journal of European Public Policy*, n. 18, 2011, pp. 790-809; D. LEVI-FAUR, *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space*, in *Journal of European Public Policy*, n. 18, 2011, pp. 810-829; E. MASTENBROEK, D. MARTINSEN, *Filling the Gap in the European Administrative Space: the Role of Administrative Networks in EU Implementation and Enforcement*, in *Journal of European Public Policy*, n. 25, 2018, pp. 422-435; F. WILMAN et al., *Implementation, Cooperation, Penalties and Enforcement*, in F. WILMAN et al. (a cura di), *The EU Digital Services Act*, Oxford University Press, Oxford, 2024, pp. 344-512.

⁷ L'istituzione di comitati composti da rappresentanti delle autorità nazionali è particolarmente diffusa nel settore digitale, che comprende normative come il Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali (art. 68), il Regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati (art. 29), il Regolamento (UE) 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici (art. 92) e il Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale (art. 66), nonché il Regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali (art. 11) e il Regolamento (UE) 2024/1083 sulla libertà dei media (art. 8). Rispetto alle reti, i *boards* non riproducono la posizione centrale della Commissione, la quale infatti, in tali sedi, agisce tipicamente come *co-chair* o come semplice partecipante priva di diritto di voto. Tuttavia, essi condividono con le reti amministrative la medesima logica di fondo: superare i limiti della governance decentrata e garantire un'applicazione coerente e uniforme del diritto dell'Unione.

⁸ A. ROSAS, L. ARMATI, *EU Constitutional Law*, Hart Publishing, Oxford, 2018, p. 106.

di controllo.⁹ A queste ultime sono attribuiti compiti di vigilanza e applicazione della normativa¹⁰ da svolgere nel rispetto del requisito della piena indipendenza,¹¹ qualificato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito, la Corte) come “elemento essenziale del rispetto della tutela delle persone riguardo al trattamento dei dati personali”.¹² Si tratta di un requisito di rango costituzionale, sancito dalla Carta dei diritti fondamentali e dai Trattati, oltre che dalle fonti settoriali che hanno disciplinato la materia: dapprima la Direttiva 95/46/CE e, successivamente, il Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR). È dunque alla luce di questo elemento strutturale – e imprescindibile – che deve essere letta l'attuale crisi di indipendenza registrata in alcuni Stati membri e le sue ricadute tanto sul piano della conformità costituzionale quanto su quello dell'effettività del diritto.

Il presente contributo si propone di riflettere criticamente sul requisito di indipendenza delle autorità di controllo in materia di dati personali. Dopo avere ricostruito la nozione di indipendenza così come delineata dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte, si metterà in luce la crescente discrepanza tra l'elevato standard fissato *ex lege* e le più recenti prassi nazionali, tra cui quelle relative al Garante italiano. Si sosterrà che, pur costituendo l'indipendenza un presupposto imprescindibile per la tenuta complessiva del sistema di tutela, essa debba oggi essere accompagnata da solidi meccanismi di *accountability*¹³ che, senza comprometterne l'autonomia, garantiscano maggiore trasparenza e affidabilità nell'esercizio delle funzioni attribuite alle autorità nazionali di controllo.

⁹ A. FIORENTINI, *Rethinking the Institutional Framework for the EU Data Regulations: Towards an Enhanced Administrative Integration*, in *REALaw*, n. 18, 2025, pp. 51-79. Sull'assetto istituzionale per il settore della protezione dei dati personali, si rinvia anche all'analisi di C. KUNER et al., *The EU General Data Protection Regulation: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 220 ss.; O. POLLICINO, M. BASSINI, *Art. 8 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in R. D'ORAZIO et al. (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 64; P. DE HERT, *EU Sanctioning Powers and Data Protection New Tools for Ensuring the Effectiveness of the GDPR in the Spirit of Cooperative Federalism*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (a cura di), *EU Law Enforcement. The Evolution of Sanctioning Powers*, Routledge, New York, 2021, p. 291; G. BUSIA, *Il ruolo dell'Autorità indipendente per la protezione dei dati personali*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Wolters Kluwer, Padova, 2019, pp. 293 ss.; C. RAAB, I. SZEKELY, *Data Protection Authorities and Information Technology*, in *Computer Law & Security Review*, n. 33, 2017, pp. 421-433; D. BERAND-WILLS, *The Technology Foresight Activities of European Union Data Protection Authorities*, in *Technological Forecasting and Social Change*, n. 116, 2017, p. 116; A. VRANAKI, *Social Networking Site Regulation: Facebook, Online Behavioural Advertising, Power and Data Protection Laws*, in *Rutgers Computer & Technology Law Journal*, n. 43, 2017, p. 169; A. VRANAKI, *Learning Lessons from Cloud Investigations in Europe: Bargaining Enforcement and Multiple Centres of Regulation in Data Protection*, in *Journal of Law, Technology and Policy*, n. 2, 2016, pp. 245-275; P. DE HERT, D. KLOZA, P. MAKOWSKI (a cura di), *Enforcing Privacy: Lessons from Current Implementations and Perspective for the Future*, Warsaw, 2015, p. 146; S. LAVRIJSEEN, A. OTTOW, *Independent Supervisory Authorities: a Fragile Concept*, in *Legal Issues of Economic Integration*, n. 39, 2012, p. 419; P. HUSTINX, *The Role of Data Protection Authorities*, in S. GUTWIRTH et al. (a cura di), *Reinventing Data Protection?*, Springer, Dordrecht, 2009, pp. 131-137.

¹⁰ Artt. 57-58 GDPR.

¹¹ Art. 52 GDPR.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Schrems*, punto 41; sentenza dell'8 aprile 2014, causa C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, punto 68.

¹³ Il termine *accountability* è un concetto ampio e polisemico, che ricomprende nozioni quali trasparenza, equità, responsabilità politica e correttezza procedurale. In letteratura, esso viene spesso utilizzato per descrivere “the process of explaining and justifying actions taken by public authorities to a larger or more specific forum in light of predefined objectives” (M. BOŽINA BEROŠ, D. FROMAGE, D. HOWARTH, *The Accountability of the European Supervisory Authorities: Law and Practice*, in

2. La nozione di “indipendenza” nel diritto dell’Unione: quadro normativo e orientamenti giurisprudenziali

Già sotto la vigenza della Direttiva 95/46/CE, le autorità di controllo nazionali rivestivano un ruolo centrale nel sistema di tutela dei dati personali. L’art. 28 imponeva agli Stati membri di istituire autorità indipendenti, dotate di poteri consultivi, investigativi e di intervento, nonché la facoltà di avviare procedimenti giudiziari o di segnalare violazioni alle autorità competenti. Il considerando 62 (oggi sostanzialmente ripreso dall’art. 117 GDPR) qualificava la presenza di tali autorità come un “elemento essenziale” della protezione dei dati, formula che è stata poi ripresa e valorizzata dalla stessa Corte di giustizia.¹⁴ Sin dalle prime pronunce, i giudici del Kirchberg hanno infatti insistito sulla dimensione costituzionale dell’indipendenza delle autorità di controllo,¹⁵ ricavabile dall’art. 8, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali, che – non occorre ricordarlo – con il Trattato di Lisbona ha acquisito il medesimo valore giuridico dei Trattati,¹⁶ e dall’art. 16, par. 2, TFUE, divenuto base giuridica *ad hoc* in materia.¹⁷

Questa dimensione costituzionale costituisce un *unicum* nell’ordinamento europeo, dal momento che nessun altro diritto fondamentale, fatta eccezione per quello di cui all’art. 47 della Carta, è strutturalmente collegato all’operato di un organo indipendente incaricato di garantirne l’effettività.¹⁸ In tale prospettiva è significativa la posizione dell’avvocato generale nella causa *Agcom c. Istat*, secondo cui “le autorità in materia di protezione dei dati agiscono come garanti del diritto fondamentale alla vita privata [*rectius*, alla

European Public Law, n. 31, 2025, p. 168). In questa prospettiva, l’*accountability* è stata concettualizzata come relazione stretta “*between an actor and a forum, in which the actor has the obligation to explain and justify his or her conduct*” e “*the forum can pose questions*” (M. BOVENS, *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, in *Eur. L. J.*, n. 13, 2007, pp. 447-468). Seguendo tale impostazione, nel presente contributo, il termine *accountability* è utilizzato in un’accezione più ristretta, specificatamente funzionale all’analisi delle autorità amministrative indipendenti nel settore della protezione dei dati personali. Esso comprende gli strumenti che rendono tali autorità concretamente “responsabili” del proprio operato nei confronti di una pluralità di attori istituzionali, tra cui Palamento, Commissione e Corte, senza tuttavia compromettere la loro indipendenza.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, punto 23; sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-614/10, *Commissione c. Austria*, punti 36-37.

¹⁵ S. PEERS et al. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 257.

¹⁶ Per una ricostruzione dei passaggi che hanno condotto all’inserimento dell’art. 8 della Carta tra i diritti fondamentali da essa tutelati, cfr. P. VOGIATZOGLOU, P. VALCKE, *Two Decades of Article 8 CFR: A Critical Exploration of the Fundamental Right to Personal Data Protection in EU Law*, in E. KOSTA, R. LEENES, I. KAMARA (a cura di), *Research Handbook on Privacy and Data Protection Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2022, pp. 11-49. Quanto agli effetti dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona sulla tutela dei diritti fondamentali nell’ordinamento dell’Unione, cfr. L.S. ROSSI, *Same Legal Value as the Treaties? Rank, Primacy, and Direct Effects of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *Ger. Law J.*, n. 18, 2017, p. 771; L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *DUE*, n. 13, 2008, p. 655.

¹⁷ F. POCAR, M.C. BARUFFI, A. ADINOLFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell’Unione europea*, Cedam, Assago, 2014, p. 189. Sul punto, in dottrina, si veda G. ZANFRIN-FORTUNA, *Article 16 TFEU – Commentary*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The Treaty on the Functioning of the European Union. A Commentary*, Springer, Berlin, 2021, pp. 401-429; M. KELLERBAUER, M. KLAMER, J. TOMKIN (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 406; O. LYNSKEY, *The Foundations of EU Data Protection Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 58; H. HIJMANS, *The European Union as Guardian of Internet Privacy: The Story of Article 16 TFEU*, Springer, Berlin, 2016.

¹⁸ P. HUSTINX, *The Role... , cit.*, pp. 131-137.

protezione dei dati personali], elemento cui la Corte attribuisce grande importanza al fine di proteggerne l'indipendenza, ciò che non accade nel caso delle ANR che operano nel settore delle comunicazioni elettroniche".¹⁹

Sulla base di tali presupposti, i giudici di Lussemburgo – in più occasioni, sempre in Grande Sezione e nell'ambito di ricorsi per inadempimento promossi dalla Commissione – hanno offerto un'interpretazione estensiva della nozione di indipendenza. Muovendo dalle scarse indicazioni della Direttiva 95/46/CE, che si limitava a prescrivere che esse fossero “pienamente indipendenti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite”,²⁰ la giurisprudenza ne ha sviluppato un contenuto più articolato, volto a garantire l'assenza di qualsiasi interferenza idonea a condizionare l'esercizio imparziale delle loro funzioni. La Corte ha anzitutto chiarito che, con riferimento agli organismi pubblici, il requisito di indipendenza riguarda uno status che assicuri all'autorità la possibilità di agire in piena libertà, senza ricevere istruzioni o pressioni.²¹ Tale esigenza non attiene soltanto ai rapporti verticali tra autorità pubbliche, ma si estende a qualsiasi forma di influenza esterna, diretta o indiretta, capace di incidere sul processo decisionale.²² Ne consegue che le autorità di controllo devono poter svolgere le proprie funzioni in condizioni di assoluta autonomia, libere da condizionamenti che possano compromettere lo svolgimento del loro compito fondamentale di stabilire un giusto equilibrio fra la protezione dei dati personali e la libera circolazione degli stessi.²³

L'indipendenza funzionale costituisce, in questa prospettiva, un presupposto necessario, ma non sufficiente per preservare dette autorità da qualsiasi influenza esterna.²⁴ La Corte ha infatti precisato che anche la mera possibilità di un'influenza politica sull'attività delle autorità di controllo è tale da ostacolare l'esercizio indipendente delle funzioni. Obblighi generalizzati e incondizionati di riferire al governo ogni aspetto dell'attività svolta,²⁵ o la facoltà per lo Stato di porre fine anticipatamente al mandato di un

¹⁹ Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, conclusioni del 28 aprile 2016, causa C-204/15, *Agcom c. Istat*, punto 32.

²⁰ Art. 28, par. 1, GDPR.

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, punto 18.

²² *Ibid.*, punto 19.

²³ Si vedano, in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, punto 30; sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-614/10, *Commissione c. Austria*, punti 41 e 43.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-614/10, *Commissione c. Austria*, punto 42; sentenza dell'8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, punto 52.

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-614/10, *Commissione c. Austria*, punti 42-43: con cui la Corte ha affermato che l'indipendenza funzionale non può dirsi garantita quando un membro dell'autorità è un funzionario governativo sottoposto a controllo gerarchico o quando esiste un obbligo di reportistica generalizzato verso il governo. Tali elementi espongono l'autorità al rischio di sospetta parzialità e risultano incompatibili con il requisito di piena indipendenza, che richiede non solo autonomia funzionale ma anche la totale assenza di influenze indirette in grado di orientarne le decisioni. Per questo la Corte ha ritenuto non conforme all'art. 28 della Direttiva 95/46/CE nemmeno la circostanza che il personale dell'autorità fosse fornito dalla cancelleria federale e che al cancelliere fosse riconosciuto un diritto incondizionato – e potenzialmente illimitato – di informarsi su ogni aspetto della gestione dell'autorità stessa (punto 62).

membro dell'autorità,²⁶ possono generare forme di “obbedienza anticipata” che minano l'autonomia dell'organo.²⁷

Con l'adozione del GDPR, le indicazioni fornite dalla Corte trovano pieno riconoscimento normativo e, al contempo, vengono ulteriormente precisate e ampliate. L'art. 52 GDPR sancisce infatti che il requisito dell'indipendenza esclude qualsiasi forma di pressione esterna, diretta o indiretta, vieta ai membri delle autorità di accettare istruzioni da chiunque, e impone l'astensione da attività incompatibili con le funzioni esercitate. Accanto all'indipendenza funzionale, il regolamento richiede anche un'autonomia finanziaria e di bilancio, per cui gli Stati membri sono tenuti a garantire alle autorità risorse adeguate – finanziarie, infrastrutturali e di personale – nonché bilanci separati e trasparenti, soggetti a controlli che non compromettano l'indipendenza.

Parallelamente, il GDPR disciplina in modo dettagliato anche la dimensione organizzativa e personale delle autorità di controllo. L'art. 53 prevede che i membri siano nominati, mediante una procedura trasparente, dal Parlamento, dal Governo, dal Capo di Stato o da un organismo indipendente a ciò deputato dal diritto nazionale.²⁸ È vero che, salvo l'ultimo riferimento, si tratta di istituzioni politiche, e questo potrebbe – *prima facie* – sembrare in tensione con l'indipendenza dell'autorità. Tuttavia, tale scelta risponde a un'esigenza di rappresentatività nella fase di selezione dei componenti e, come osservato in dottrina, contribuisce a mitigare il rischio che l'autorità si trasformi in un soggetto autoreferenziale o “avulso” dagli equilibri propri della funzione pubblica statale.²⁹

I membri devono inoltre possedere qualifiche ed esperienze adeguate nel settore della protezione dei dati personali e non possono essere rimossi prima della scadenza del mandato, salvo i casi di dimissioni volontarie o di cessazione anticipata per provvedimento d'ufficio. In linea con la giurisprudenza della

²⁶ La precarietà degli incarichi potrebbe infatti indurre i componenti a conformarsi preventivamente agli orientamenti del governo al fine di evitare la revoca, determinando una forma di dipendenza politica strutturalmente incompatibile con il carattere “pieno” dell'indipendenza richiesto dal diritto dell'Unione (Corte di giustizia, sentenza dell'8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, punti 54 e 60).

²⁷ Corte di giustizia, sentenza del 16 ottobre 2012, causa C-614/10, *Commissione c. Austria*, punto 51; sentenza dell'8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, punto 54. Più di recente, sebbene in ambiti diversi dalla protezione dei dati personali (quali il settore ferroviario ed energetico), la Corte è tornata a pronunciarsi sui requisiti strutturali delle autorità indipendenti. Nella causa *Commissione c. Polonia*, essa ha ritenuto incompatibile con il principio d'indipendenza l'attribuzione al governo di un potere discrezionale di nomina o revoca dei membri permanenti delle autorità di regolazione settoriale (Corte di giustizia, sentenza del 13 giugno 2018, C-530/16, punti 67 e 86). Diversamente, nella sentenza *Prezident Slovenskej republiky*, la Corte ha riconosciuto la legittimità di modelli che prevedono la nomina governativa e la partecipazione di rappresentanti ministeriali ai procedimenti di fissazione dei prezzi, purché tali prerogative siano rigorosamente disciplinate e non possano essere utilizzate, nemmeno indirettamente, per esercitare pressioni o impartire istruzioni idonee a orientare le decisioni dell'autorità (Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2020, causa C-378/19, punto 33).

²⁸ Considerando 121 GDPR.

²⁹ F. BROZZETTI, *Condizioni generali per i membri dell'Autorità di controllo*, in G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy. Commentario*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, 449-450.

Corte,³⁰ il regolamento eleva così l'irrevocabilità del mandato a elemento strutturale dell'indipendenza delle autorità, prevedendo come unici casi di rimozione di un membro dell'autorità quelli di colpa grave o perdita dei requisiti necessari per l'esercizio delle funzioni (ad esempio, per incompatibilità sopravvenuta).

L'art. 54 disciplina, infine, le condizioni generali che ciascuno Stato membro deve prevedere per legge con riguardo all'istituzione e al funzionamento delle autorità di controllo. Tra queste rientrano le modalità di nomina, la durata del mandato (non inferiore a quattro anni, salvo ipotesi transitorie), l'eventuale rinnovabilità, gli obblighi dei membri e del personale, i divieti di attività incompatibili e le regole sulla cessazione del rapporto di lavoro. Il regolamento impone inoltre un obbligo di segretezza che vincola i membri dell'autorità per tutta la durata del mandato – con particolare riferimento alle segnalazioni di violazioni – e che continua a operare anche dopo la cessazione delle funzioni.

Nel loro insieme, queste disposizioni mirano a prevenire interferenze politiche, garantendo che il vertice dell'autorità non dipenda dall'esecutivo né sia esposto a pressioni mutevoli nel corso del ciclo politico. In questo quadro, l'indipendenza delle autorità di controllo assume una valenza eminentemente relazionale, poiché definisce e delimita i rapporti che l'organo può intrattenere con l'ambiente istituzionale e sociale in cui opera. Essa si articola, più nel dettaglio, in due principali dimensioni. La prima è quella funzionale, che consiste nell'autonomia di giudizio e di valutazione nello svolgimento dei compiti assegnati dal regolamento, escludendo interferenze dirette o indirette provenienti da attori politici, governi, partiti o soggetti privati sottoposti alla regolamentazione. La seconda è quella strutturale, che attiene alle modalità di costituzione e funzionamento dell'autorità, includendo le procedure di nomina dei vertici, la durata del mandato, i regimi di incompatibilità, l'autonomia finanziaria e contabile, nonché la capacità di gestione del personale e di programmazione delle proprie attività.

Il GDPR delinea così un vero e proprio “statuto” europeo dell'indipendenza, che gli Stati membri sono tenuti ad attuare pur conservando un margine di discrezionalità nell'organizzazione interna delle autorità. Tale margine è tuttavia limitato, dal momento che gli ordinamenti nazionali devono assicurare che le rispettive autorità di controllo soddisfino lo standard di indipendenza richiesto dal diritto dell'Unione. Se una simile impostazione possa apparire come una compressione dell'autonomia istituzionale degli Stati, ossia della loro libertà di individuare le modalità di attuazione del diritto europeo e, in particolar modo, di scegliere i soggetti a cui attribuire poteri esecutivi,³¹ essa risponde a precise esigenze di effettività del

³⁰ Corte di giustizia, sentenza dell'8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, punti 50-54.

³¹ Come argomentato altrove, il carattere di indipendenza delle autorità di controllo non è l'unico elemento dal quale emerge la tendenza – pur all'interno di un modello di governance decentrato – a incidere sulla possibilità per gli Stati membri di organizzare liberamente il proprio apparato amministrativo ai fini dell'attuazione del diritto dell'Unione (A. FIORENTINI, *Alla ricerca di un punto di equilibrio tra autonomia istituzionale ed effettività del diritto per le forme di integrazione amministrativa nel settore digitale*, in *Quaderni AISDUE, Sezione “Atti convegni AISDUE”*, n. 30, 2023, pp. 657-658). In

diritto,³² muovendo dal presupposto che tale effettività non possa essere garantita in piena autonomia dagli ordinamenti nazionali.

Come emerge dall'analisi condotta, l'indipendenza non è finalizzata ad attribuire uno status privilegiato alle autorità di controllo, ma a tutelare le persone fisiche e gli altri soggetti incisi dalle loro decisioni.³³ Solo garantendo un livello elevato e omogeneo di indipendenza in tutta l'Unione è possibile assicurare un controllo realmente efficace sull'applicazione della normativa in materia di protezione dei dati. L'indipendenza costituisce pertanto una condizione essenziale per conseguire una tutela uniforme di protezione dei dati personali e, al tempo stesso, per favorire la libera circolazione degli stessi, componente necessaria al funzionamento del mercato interno.³⁴

In questa prospettiva, la limitazione dell'autonomia istituzionale degli Stati membri non solo risulta giustificata, ma si rivela costituzionalmente necessaria, poiché consente un'applicazione coerente e uniforme tanto del diritto derivato quanto del diritto primario dell'Unione. L'indipendenza delle autorità di controllo rispetto ai governi nazionali assume inoltre una valenza di tipo federale, nella misura in cui esse garantiscono l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, operando come articolazioni amministrative decentrate nell'ordinamento europeo, in modo per certi versi analogo al ruolo svolto dai giudici nazionali quali giudici comuni dell'Unione.

generale, sul principio di autonomia istituzionale, Cfr. M. LOTTINI, *Indipendenza delle autorità di regolamentazione e principio di autonomia istituzionale*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 4, 2020, p. 198; M. VERHOEVEN, *The 'Costanzo Obligation' and the Principle of National Institutional Autonomy: Supervision as a Bridge to Close the Gap?*, in *REALaw*, n. 3, 2010, p. 24; D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost?*, *Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 15; F. BECKER, *Application of Community Law by Member States' Public Administrations: Between Autonomy and Effectiveness*, in *Common Market Law Review*, n. 44, 2007, p. 1037.

³² Ai fini della presente analisi, l'effettività del diritto corrisponde alla nozione di effettiva attuazione elaborata dalla giurisprudenza ormai consolidata della Corte, secondo cui, in assenza di armonizzazione sovranazionale, gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione al diritto dell'Unione mediante le proprie norme procedurali e sostanziali, purché ne sia garantita un'applicazione uniforme (v., *inter alia*, Corte di giustizia, sentenza del 21 settembre 1983, cause riunite da C-205 a 215/82, *Deutsche Milkkontor GmbH*, punti 17 e 19; sentenza del 27 maggio 1993, causa C-290/91, *Peter c. Hauptzollamt Regensburg*, punto 8; sentenza del 10 novembre 2005, causa C-307/03, *Italia c. Commissione*, punto 58. Un'analisi approfondita di effettività del diritto è offerta da P. NICOLAIDES, M. GEILMANN, *What is Effective Implementation of EU Law?*, in *MJECL*, n. 19, 2012, p. 383). Sulla base di tale giurisprudenza, nel settore della protezione dei dati personali l'effettiva attuazione va intesa come applicazione coerente e uniforme del diritto dell'Unione orientata al raggiungimento degli obiettivi a esso sottesi: da un lato, garantire la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali degli interessati; dall'altro, facilitare il trattamento e la libera circolazione dei dati. In linea con quanto affermato in dottrina, l'effettività è dunque ricondotta alla capacità delle norme europee di "addivenire ad una piena esplicazione dei loro effetti e al raggiungimento del loro scopo" (M. LOTTINI, *Principio di autonomia istituzionale e pubbliche amministrazioni nel diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 24-27). Sul tema, cfr. anche I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2017; M. ROSS, *Effectiveness in the European Legal Order(s): Beyond Supremacy to Constitutional Proportionality?*, in *European Law Review*, n. 4, 2006, p. 480; M. ACETTO, S. ZLEPTING, *The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law*, in *European Public Law*, 2005, p. 375.

³³ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Schrems*, punto 41.

³⁴ Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, punto 50.

3. Le prassi nazionali e le loro ricadute sull'assetto europeo di tutela dei dati personali

Se sul piano normativo l'indipendenza richiesta alle autorità di controllo in materia di protezione dei dati personali, così come interpretata dalla Corte, può essere (e in effetti è stata) definita “*the most advanced model of independence of regulatory authorities in EU law*”,³⁵ l'analisi delle prassi nazionali restituisce una realtà assai più complessa e problematica. L'elevato standard teorico fissato dal legislatore europeo si scontra infatti con una serie di fattori che ne ostacolano l'effettiva realizzazione: differenze strutturali tra le amministrazioni nazionali, risorse eterogenee, condizionamenti politici più o meno espliciti, fragilità organizzative, nonché approcci differenti alla funzione regolatoria e ispettiva. In sintesi, la “piena” indipendenza prevista dal GDPR non sembra trovare un corrispettivo concreto e uniforme negli Stati membri.

A questo proposito, alcune vicende nazionali risultano particolarmente significative non tanto perché abbiano condotto a un accertamento formale di violazioni del requisito di indipendenza, quanto perché rivelano prassi idonee a incidere sull'autonomia delle autorità di controllo e a metterne in discussione la credibilità istituzionale. Il loro rilievo deve essere pertanto valutato alla luce dell'interpretazione offerta dalla Corte, secondo cui l'indipendenza delle autorità di controllo non è compromessa soltanto da interferenze dirette, ma anche dalla mera possibilità di influenze esterne in grado di condizionare l'imparzialità dell'azione amministrativa o a generare forme di “obbedienza anticipata” (v. *supra*).

In Italia, una recente inchiesta giornalistica ha sollevato diverse ombre sull'effettiva indipendenza del Garante per la protezione dei dati personali, articolato in un Collegio di quattro membri – due eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica – in un Ufficio che ne costituisce la struttura operativa.³⁶ Le principali perplessità riguardano possibili conflitti d'interesse, rapporti poco trasparenti con esponenti politici e decisioni che avrebbero evidenziato disparità nell'esercizio dei poteri sanzionatori. Due episodi, in particolare, hanno alimentato il dibattito pubblico: da un lato, l'intervento preventivo del Garante a tutela della privacy del Ministro della Cultura italiano, culminato in diffide rivolte alla radiotelevisione pubblica relativamente alla messa in onda di un servizio d'inchiesta; dall'altro, la sanzione nei confronti di *Meta Platforms* per le funzionalità dei dispositivi Ray-Ban/Meta, ritenuta da molti sorprendentemente contenuta rispetto alla gravità del trattamento contestato.³⁷

Il caso italiano non costituisce un'eccezione isolata. Dinamiche analoghe si registrano in vari Stati membri, sebbene con caratteristiche diverse. Tra queste, uno degli esempi più emblematici è quello dell'Irlanda, dove la *Data Protection Commission* (DPC) – composta da tre membri nominati direttamente dal Governo

³⁵ M. SZYDLO, *The Independence of Data Protection Authorities in EU Law: Between the Safeguarding of Fundamental Rights and Ensuring the Integrity of the Internal Market*, in *EL Rev*, n. 42, 2017, p. 369.

³⁶ Art. 153 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali.

³⁷ I dettagli emersi dall'inchiesta giornalistica possono essere consultati nella [puntata della trasmissione Report](#).

– è da anni al centro di critiche per la gestione delle indagini riguardanti i grandi operatori digitali, molti dei quali stabiliti proprio nel Paese (ad esempio Google, Meta, Apple, Microsoft, Amazon e TikTok). La nomina, nel 2024, di un ex responsabile delle relazioni istituzionali di Meta come componente della Commissione ha suscitato forti reazioni da parte della società civile per il rischio evidente di conflitto d’interessi e interferenze politiche.³⁸

Così come nel caso italiano, l’episodio riguardante la DPC non ha determinato l’attivazione di strumenti di *accountability*, ma ha contribuito a rafforzare la percezione di una prossimità eccessiva tra autorità di controllo e operatori economici sottoposti a vigilanza. L’episodio può infatti essere letto come un caso paradigmatico di “*regulatory capture*” che, pur non traducendosi necessariamente in violazioni manifeste, incide sull’effettività dell’indipendenza nel suo significato funzionale.

Benché diverse nelle loro manifestazioni, le prassi richiamate consentono di perimetrare il problema dell’indipendenza delle autorità di controllo come una questione che non si esaurisce nella conformità formale allo standard fissato dagli artt. 52 e seguenti del GDPR, ma che investe le condizioni concrete di esercizio del mandato e l’adeguatezza delle forme di *accountability* disponibili. In assenza di strumenti capaci di intercettare tempestivamente interferenze informali, conflitti di interesse o asimmetrie nell’*enforcement*, tali situazioni tendono a rimanere confinate sul piano reputazionale o politico, senza tradursi in correttivi istituzionali effettivi.

Questo scostamento tra indipendenza formale e indipendenza sostanziale può essere ricondotto, in via generale, ad almeno due ordini di fattori. In primo luogo, la natura altamente tecnica del settore comporta che le competenze richieste per far parte delle autorità di controllo siano spesso maturate all’interno dello stesso ecosistema professionale composto da studi legali, imprese tecnologiche e centri di ricerca specializzati. Questa circolarità rende più difficile – benché non impossibile – selezionare figure completamente estranee a rapporti pregressi con gli operatori sottoposti alla vigilanza delle autorità. Si tratta di un problema strutturale che, se non adeguatamente gestito, può sfociare in situazioni di conflitto d’interessi o, quantomeno, alimentare il rischio percepito di parzialità.

A ciò si aggiunge, in diversi ordinamenti, un cronico “sottofinanziamento”, che pur senza incidere formalmente sul loro status di indipendenza, ne limita in concreto la capacità operativa, condizionando le priorità di intervento e l’effettivo esercizio dei poteri di vigilanza e sanzione.³⁹ Tale profilo assume particolare rilievo alla luce dell’art. 52, par. 4, GDPR, che ricomprende espressamente tra le garanzie dell’indipendenza delle autorità di controllo non solo l’assenza di influenze esterne, ma anche la

³⁸ Si veda in particolare il [reclamo](#) presentato dall’*Irish Council for Civil Liberties* alla Commissione europea.

³⁹ Elementi che emergono con una certa evidenza dalla relazione pubblicata nel 2024 dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), la quale sottolinea come numerose autorità di controllo siano prive delle risorse e delle infrastrutture indispensabili per esercitare i propri poteri in condizioni di piena indipendenza. Cfr. FRA, *GDPR in Practice – Experiences of data protection authorities*, 2024, pp. 29-34.

disponibilità di risorse umane, finanziarie e tecniche adeguate allo svolgimento dei compiti istituzionali. A questo proposito, studi condotti dall’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali hanno evidenziato come condizioni di sottofinanziamento possano avere un impatto negativo non solo sull’effettività dell’azione di vigilanza, ma anche sulla percezione esterna di indipendenza delle autorità, limitandone in particolare la capacità di avviare indagini d’ufficio e di esercitare un controllo incisivo su governi e amministrazioni pubbliche.⁴⁰

In secondo luogo, assumono rilievo le procedure di nomina dei componenti delle autorità che non sempre assicurano una distanza sufficiente dal potere politico. Sotto questo profilo, l’esperienza irlandese appare, ancora una volta, particolarmente significativa. Ai sensi del *Data Protection Act*, i membri della DPC sono nominati dal Governo su raccomandazione del *Public Appointments Service*, a seguito di una procedura formalmente aperta e competitiva, volta ad assicurare il possesso di adeguate qualifiche ed esperienza professionale.⁴¹ Tuttavia, la decisione finale di nomina resta integralmente rimessa all’esecutivo, senza il coinvolgimento del Parlamento né meccanismi di conferma o controllo indipendente.

Inoltre, il quadro normativo consente al Governo di procedere alla riconferma dei Commissari per un ulteriore mandato senza la necessità di una nuova selezione pubblica,⁴² circostanza che rafforza un legame potenzialmente sensibile tra l’autorità e l’organo politico competente alla nomina, soprattutto in una prospettiva di continuità dell’incarico. A ciò si aggiunge il controllo governativo su aspetti rilevanti dello status dei Commissari, quali la determinazione delle condizioni di servizio⁴³ e la titolarità del potere di rimozione anticipata. Quest’ultimo è formalmente circoscritto a ipotesi di incapacità o di “*serious misconduct*”,⁴⁴ ma formulato in termini tali da lasciare all’esecutivo ampio margine di discrezionalità, senza peraltro prevedere alcun coinvolgimento del Parlamento nella decisione di revoca.

Schemi comparabili emergono anche in altri ordinamenti, sebbene attraverso soluzioni istituzionali differenti. In diversi contesti nazionali, i governi conservano un ruolo determinante nella selezione dei vertici, come avviene, oltre che per la DPC irlandese,⁴⁵ per la *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* ungherese – il cui presidente è nominato dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro⁴⁶ – o per l’*Estonian Data Protection Inspectorate*, il cui direttore è designato dal Governo previa consultazione della Commissione costituzionale del *Riigikogu*.⁴⁷ In tali situazioni, l’ingerenza politica incide prevalentemente sul piano dell’indipendenza personale dei titolari degli incarichi, mentre in altri Stati

⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁴¹ Sezione 15, par. 3, *Data Protection Act No. 7/2018*.

⁴² Sezione 15, par. 8-9, *Data Protection Act No. 7/2018*.

⁴³ Sezione 15, par. 10, *Data Protection Act No. 7/2018*.

⁴⁴ Sezione 17, par. 2-3, *Data Protection Act No. 7/2018*.

⁴⁵ Art. 15 del *Data Protection Act No. 7/2018*.

⁴⁶ Sezione 40 dell’*Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and the Freedom of Information (Info Act)*.

⁴⁷ Sezione 54 dell’*Isikuandmete kaitse seadus 2018*.

Membri si manifesta su un piano diverso, segnatamente quello delle risorse finanziarie, come nel caso del *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit* tedesco⁴⁸ e del Garante italiano,⁴⁹ i cui bilanci confluiscono nel bilancio dello Stato. Questa forma di interferenza opera su una dimensione distinta, ma non meno rilevante, dell'indipendenza dell'autorità, poiché la disponibilità e l'allocatione delle risorse costituiscono un presupposto essenziale per l'effettivo esercizio dei poteri di vigilanza e controllo.

Nel loro insieme, tali modelli mostrano come l'influenza governativa possa articolarsi su piani differenti, ciascuno dei quali si ripercuote, con modalità proprie, sia sulla percezione esterna dell'indipendenza sia sulla capacità delle autorità di operare senza pressioni politiche o condizionamenti, come richiesto dall'art. 52 GDPR, che impone agli Stati membri di garantire non solo l'assenza di istruzioni esterne, ma anche condizioni istituzionali che consentano di preservare l'autonomia effettiva delle autorità di controllo.

In questo quadro, alcuni modelli istituzionali, tra cui quello italiano e quello francese,⁵⁰ possono essere considerati relativamente più equilibrati sul piano dell'assetto formale, in quanto caratterizzati da una minore concentrazione del potere di nomina in capo all'esecutivo e da una maggiore rappresentatività nella fase di selezione dei componenti. Cionondimeno, una più articolata distribuzione delle competenze nella fase di costituzione dell'autorità non garantisce, di per sé, un maggior grado di indipendenza nell'esercizio delle funzioni.⁵¹ La recente vicenda del Garante italiano mostra, in tal senso, come assetti istituzionali formalmente bilanciati possano tradursi, sul piano applicativo, in dinamiche suscettibili di condizionare l'indipendenza sostanziale dell'autorità, attraverso interferenze informali, opacità decisionali o modalità selettive nell'esercizio dei poteri di vigilanza e sanzione.

Tale rilievo trova conferma nella nozione di indipendenza contenuta nel diritto dell'Unione, così come interpretata dalla Corte, la quale impone una verifica che non si esaurisce nell'analisi della struttura, ma si estende al contesto operativo in cui l'autorità esercita le proprie funzioni, valorizzando elementi quali la trasparenza dei processi decisionali, la gestione dei conflitti di interesse, l'adeguatezza delle risorse disponibili e la percezione esterna di imparzialità. In questa chiave, i casi italiano e irlandese non smentiscono il modello europeo, bensì ne evidenziano le difficoltà di concreta attuazione a livello

⁴⁸ La Sezione 12 del *Bundesdatenschutzgesetz* (BDSG) attribuisce all'autorità di controllo un "rapporto ufficiale con la Federazione ai sensi del diritto pubblico", collocandolo a pieno titolo nell'amministrazione federale. In assenza di una disciplina speciale sul finanziamento, esso rientra quindi nel regime ordinario delle autorità federali, la cui dotazione è iscritta nel *Bundeshaushalt* secondo le regole generali del diritto di bilancio tedesco. Ne consegue che le risorse dell'autorità sono determinate nell'ambito del processo politico di formazione del bilancio federale.

⁴⁹ Sulla mancanza di autonomia finanziaria dell'autorità di controllo italiana, cfr. F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti. Un potere senza partito*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 78.

⁵⁰ Ai sensi dell'art. 9 della *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, i diciotto membri della *Commission nationale de l'informatique et des libertés* provengono dal Parlamento, dal Governo, dal Consiglio di Stato, dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio economico e sociale.

⁵¹ In senso analogo, cfr. F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti...*, cit., p. 73, che affermano in modo esplicito come nessun procedimento di nomina, per quanto "neutralizzato", può preservare dal rischio di un esercizio non sereno delle funzioni.



nazionale. La valutazione dell'indipendenza non può dunque arrestarsi alle procedure di nomina o alla composizione degli organi, ma deve investire le condizioni effettive di esercizio del mandato. A questo proposito, la componente politica continua a rappresentare un fattore potenzialmente critico, la cui compatibilità con l'elevato standard europeo di indipendenza dipende dall'effettività dei contrappesi predisposti e dalla capacità dell'ordinamento di prevenire forme di condizionamento dell'azione dell'autorità, anche quando esse si manifestano in modo indiretto o informale.

Muovendo da tali premesse, occorre sottolineare come l'assenza di un livello pieno di indipendenza delle autorità di controllo – o, peggio ancora, la presenza di livelli diseguali di indipendenza tra Stati membri – finisca per produrre conseguenze rilevanti sia sul piano costituzionale sia su quello dell'effettività del sistema di tutela. Dal punto di vista del diritto primario dell'Unione, come abbiamo evidenziato, l'indipendenza delle autorità non è un mero requisito organizzativo, ma un elemento essenziale che trova fondamento nell'art. 8, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali e nell'art. 16, par. 2, TFUE, che attribuiscono a tali organi un ruolo fondamentale nella garanzia del diritto alla protezione dei dati personali. Ne deriva che la mancanza di indipendenza non incide soltanto sulla configurazione amministrativa interna, ma integra una violazione diretta di norme europee di rango costituzionale, compromettendo la coerenza tra architettura istituzionale nazionale e livello di tutela richiesto dall'ordinamento dell'Unione, con inevitabili ripercussioni sulla legittimità dell'attività di vigilanza e controllo.

Sul piano dell'effettività del diritto alla protezione dei dati, la mancanza di indipendenza determina un indebolimento rilevante della capacità delle autorità di vigilare sull'applicazione delle norme. Un'autorità non pienamente autonoma risulta più esposta a pressioni politiche o economiche, con il rischio di un'applicazione non uniforme o non rigorosa della disciplina in materia. Come sottolineato a più riprese, infatti, l'indipendenza opera non solo come garanzia di imparzialità, ma anche come condizione necessaria per l'esercizio efficace dei poteri di indagine, correttivi e consultivi attribuiti dal GDPR. Una sua erosione si traduce inevitabilmente nella riduzione dell'effettività delle tutele riconosciute agli interessati.

La disomogeneità dei livelli di indipendenza tra le diverse autorità nazionali genera rilevanti criticità anche sul piano della cooperazione amministrativa. Il GDPR si fonda infatti su un modello di governance multilivello che presuppone un alto grado di fiducia reciproca tra le autorità di controllo, in particolare nella gestione dei casi transfrontalieri. Asimmetrie strutturali nelle garanzie di indipendenza possono incrinare tale fiducia, ostacolando la collaborazione e favorendo l'insorgere di contestazioni tra autorità. Queste dinamiche emergono con particolare evidenza nell'ambito del meccanismo dello sportello unico (*One-Stop-Shop*), che attribuisce all'autorità dello Stato membro in cui ha sede il titolare del trattamento il

ruolo di autorità capofila.⁵² In diversi procedimenti riguardanti grandi operatori digitali stabiliti in Irlanda, le decisioni adottate dalla DPC sono state ripetutamente contestate da altre autorità interessate, le quali hanno sollevato dubbi tanto sulla tempistica quanto sul contenuto delle valutazioni svolte dalle autorità capofila. Queste contestazioni hanno condotto, in più occasioni, all’attivazione del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall’art. 65, par. 1, lett. a), GDPR, con il conseguente intervento del Comitato europeo per la protezione dei dati personali (EDPB).⁵³ In alcuni casi, l’esito della procedura ha determinato un ulteriore livello di conflittualità istituzionale, sfociato nell’avvio di azioni di annullamento ex art. 263 TFUE dinanzi ai giudici di Lussemburgo da parte della stessa autorità capofila.⁵⁴

⁵² Art. 60 del GDPR. In estrema sintesi, il meccanismo dello sportello unico (*One-Stop-Shop*, OSS) attribuisce la responsabilità principale all’applicazione del GDPR all’autorità capofila (*Lead Supervisory Authority*, LSA), ossia all’autorità di controllo dello stabilimento principale o unico del titolare o del responsabile del trattamento, mentre le autorità di controllo interessate (*Concerned Supervisory Authorities*, CSAs) svolgono compiti di supporto e assistenza. Il funzionamento dell’OSS si fonda su un processo decisionale di natura cooperativa, sostenuto dallo scambio di informazioni e dal principio di leale cooperazione, che – come affermato dalla Corte nel caso *Facebook Ireland* – costituisce la vera chiave di volta dell’intero sistema (Corte di giustizia, sentenza del 15 giugno 2021, causa C-645/19, *Facebook Ireland e a.*, che ha suscitato notevole interesse in dottrina, dando luogo a numerosi commenti, tra cui S. BRETTAUER, *Extended Powers for Other Supervisory Authorities Concerned in the Case of Cross-Border Data Processing: Facebook Ireland*, in *CMLRev*, n. 59, 2022, p. 1543; L. CHEMLALI, *The Competence of Non-Lead Supervisory Authority under the EU GDPR’s One-Stop-Shop Mechanism: CJEU judgment in Facebook and Others (C-645/19)*, in *J Media Law*, n. 14, 2022, p. 208). Sul punto, occorre sottolineare che la dottrina è ormai pressoché unanime nel muovere severe critiche al meccanismo da molteplici prospettive. In particolare, autorevoli contributi hanno messo in luce due principali ordini di problemi, ossia ambiguità procedurali e asimmetrie tra autorità di controllo. Sul versante procedurale, sono state evidenziate incoerenze in concetti giuridici chiave, divergenze nelle norme nazionali applicabili e carenze in termini di giusto processo, legate all’assenza di un effettivo diritto di partecipare ai procedimenti dinanzi alla LSA (nell’ambito dell’OSS) e dinanzi all’EDPB (nel quadro del meccanismo di coerenza di cui all’art. 63 del GDPR). Si aggiungano inoltre le difficoltà connesse all’impugnazione delle decisioni della LSA ai sensi dell’art. 78 GDPR, che impone la proposizione del ricorso nello Stato membro in cui l’autorità ha sede. Sul piano istituzionale l’OSS è stato criticato per attribuire alle LSAs una posizione dominante rispetto alle CSAs, in particolare nella determinazione dei rimedi da adottare. Tale dinamica, unita alla tendenza delle autorità di interpretare e applicare il GDPR alla luce delle priorità nazionali, finisce per indebolire la coerenza complessiva del sistema e favorire un’attuazione frammentata del regolamento. Cfr. G. GENTILE, O. LYNSKEY, *Deficient by Design? The Transnational Enforcement of the GDPR*, in *ICLQ*, n. 71, 2022, pp. 806 ss; F. BRITO BASTOS, P. PALKA, *Is Centralised General Data Protection Regulation Enforcement a Constitutional Necessity*, in *ECLR*, n. 19, 2023, pp. 494-495.

⁵³ Tra il 2020 e il 2023, l’EDPB è intervenuto più volte su progetti di decisioni elaborati dall’autorità capofila irlandese nell’ambito dei procedimenti transfrontalieri riguardanti alcuni dei principali operatori digitali quali Twitter (decisione 01/2020), WhatsApp (decisioni 01/2021 e 05/2022), Facebook (decisioni 03/2022 e 01/2023), Instagram (decisioni 04/2022 e 02/2022) e TikTok (decisione 02/2023). In tali casi, l’EDPB ha richiesto un rafforzamento dell’azione correttiva e sanzionatoria dell’autorità capofila, ritenuta insufficiente rispetto alla gravità delle violazioni contestate riguardanti, tra le altre cose, i trasferimenti di dati personali verso Paesi terzi, l’utilizzo dei dati per finalità di pubblicità comportamentale e il trattamento dei dati dei minori.

⁵⁴ Tribunale dell’Unione europea, sentenza del 29 gennaio 2025, cause riunite T-70/23, T-84/23, T-111/23, *DPC c. EDPB*. Oltre al procedimento promosso dall’autorità capofila irlandese, l’[ultimo report dell’EDPB](#) mostra come nel 2024 il Comitato fosse coinvolto in tredici procedimenti. Il primo ricorso risale al 2022, con la causa T-682/22, *Meta Platforms Ireland c. EDPB*, anche se la parte più consistente dei casi è stata avviata nel 2023, anno in cui sono stati registrati dieci procedimenti, tra cui T-183/23, *Ballmann c. European Data Protection Board*, diversi ricorsi presentati da Meta Platforms Ireland (T-128/23, T-129/23 e T-325/23), oltre ai procedimenti T-153/23, *WhatsApp Ireland c. EDPB*, T-1030/23, *TikTok Technology c. EDPB* e C-97/23 P, *WhatsApp Ireland c. EDPB*. A questo quadro si aggiungono due ulteriori ricorsi introdotti nel 2024, T-8/24 e T-319/24, anch’essi promossi da Meta Platforms Ireland contro decisioni del Comitato.

In questo contesto, la percezione di un'insufficiente indipendenza dell'autorità capofila – o di una sua prossimità rispetto agli operatori economici sottoposti a vigilanza – contribuisce a un incremento del ricorso agli strumenti di composizione delle controversie a livello europeo.

Sebbene tali strumenti siano concepiti per garantire l'uniformità applicativa, la loro attivazione frequente e sistematica determina un rallentamento dei procedimenti, un aumento del contenzioso interno all'Unione e finisce per compromettere, sul piano dell'effettività e della tempestività, l'obiettivo di assicurare un'applicazione uniforme della normativa in materia di protezione dei dati personali. In definitiva, sulla base dell'analisi svolta in questa sede, la mancanza o l'eterogeneità degli standard di indipendenza non costituisce un mero problema amministrativo, bensì un fattore di vulnerabilità capace di incidere tanto sulla tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali quanto sul funzionamento complessivo del modello europeo di governance del GDPR.

Alla luce di tali considerazioni, appare da ultimo opportuno estendere lo sguardo oltre il GDPR e collocare la riflessione nel contesto della nuova architettura regolatoria europea in materia di dati. I regolamenti più recenti, tra cui il Regolamento (UE) 2022/868 sulla governance dei dati (DGA), il Regolamento (UE) 2023/2854 sui dati (DA) e il Regolamento (UE) 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari (EHDSR), definiscono un sistema articolato di autorità competenti chiamate a cooperare sia tra loro sia con le autorità di protezione dei dati personali. Tuttavia, a differenza del GDPR, tali strumenti legislativi non impongono un requisito di indipendenza analogo a quello previsto per le autorità di controllo in materia di protezione dei dati personali. Ne deriva una potenziale asimmetria istituzionale che può pregiudicare la coerenza del quadro europeo, soprattutto considerando che la Corte di giustizia ha già chiarito che tutte queste autorità, indipendentemente dal settore a cui afferiscono, sono tenute a cooperare in conformità al principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, par. 3, TUE.⁵⁵

⁵⁵ Corte di giustizia, sentenza del 4 luglio 2023, causa C-252/21, *Meta Platforms e a.*, punto 52. Il principio richiamato era già stato affermato nell'ambito del meccanismo dell'OSS nella sentenza del 15 giugno 2021, causa C-645/19, *Facebook Ireland e a.*, punti 63-64, e ribadito successivamente nella sentenza del 29 gennaio 2025, cause riunite T-70/23, T-84/23 e T-111/23, *Data Protection Commission c. EDPB*, punto 53. Di recente, parte della dottrina ha ipotizzato un possibile ricorso a tale principio anche nell'ambito del regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali, come strumento per conciliare il rispetto dell'autonomia istituzionale con l'esigenza di assicurare un efficace sistema di cooperazione tra le autorità competenti (cfr. P. MATTIOLI, *Navigating the Complexities of the DSA's Enforcement Framework: Sincere Cooperation in Action?*, in *Utrecht Law Review*, n. 21, 2025, pp. 19-35). Per un'analisi approfondita sul principio di leale cooperazione nell'ordinamento dell'Unione, si rinvia a F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione Europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014; F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Exception Gap to Be Filled?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di), *The EU After Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, Berlino, 2014, p. 93 ss.; F. CARUSO, *Il principio di leale cooperazione: cardine del processo di integrazione europea*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 18; F.G. PIZZETTI, *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo e l'esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 331.

In questo scenario, e tenendo conto dell'attuale volontà politico-istituzionale di intervenire sull'intero comparto normativo in materia di dati (e non solo),⁵⁶ è lecito domandarsi se la logica sottesa alla giurisprudenza della Corte – che considera l'indipendenza delle autorità di controllo come elemento essenziale per la tutela effettiva dei diritti fondamentali – non debba essere estesa, per esigenze di coerenza sistemica, anche alle nuove autorità introdotte dal DGA, dal DA e dall'EHDSR. Una simile estensione permetterebbe di evitare squilibri operativi e di garantire un livello minimo di affidabilità istituzionale nelle procedure di cooperazione, destinate a diventare sempre più centrali con l'integrazione dei diversi regimi di circolazione dei dati. In assenza di tale garanzia, il rischio è quello di replicare, su scala ancora più ampia, le problematiche già emerse nel contesto del GDPR, ossia indebolimento dell'effettività delle norme, difficoltà di cooperazione e disomogeneità nell'attuazione del quadro regolatorio europeo.

4. Strumenti di *accountability*: limiti e potenzialità per la tenuta del sistema

L'esperienza maturata negli anni di applicazione del GDPR mostra che la semplice previsione legislativa di un requisito di piena indipendenza non è sufficiente a garantire che le autorità di controllo operino in condizioni di effettiva autonomia strutturale e funzionale. La distanza tra modello normativo e realtà applicativa – emersa in modo particolarmente evidente in diversi Stati membri – rivela la presenza di fattori che incidono profondamente sull'indipendenza delle autorità: sistemi di nomina fortemente politicizzati, risorse umane e finanziarie inadeguate, possibili interferenze governative e, in taluni casi, fenomeni di *regulatory capture*. Come evidenziato, tali elementi generano conseguenze sull'intero ordinamento, compromettendo, da ultimo, la capacità delle autorità di assicurare un livello uniforme ed efficace di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei.

Nel contempo, qualsiasi intervento volto a rafforzare l'indipendenza delle autorità *ex lege* – sebbene orientato alla salvaguardia di un obiettivo di rango costituzionale – non può tradursi in una compressione sproporzionata dell'autonomia istituzionale degli Stati membri, che resta un principio generale dell'ordinamento dell'Unione, sia pur nei limiti segnati dai principi di equivalenza ed effettività.⁵⁷ Occorre, piuttosto, individuare strumenti che, senza incidere sulla discrezionalità statale nell'organizzazione

⁵⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725, (UE) 2023/2854 e delle direttive 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 per quanto riguarda la semplificazione del quadro legislativo digitale, e che abroga i regolamenti (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 e della direttiva (UE) 2019/1024 (*Digital Omnibus*), COM(2025) 837 def.

⁵⁷ Come chiarito dalla costante giurisprudenza della Corte, infatti, se le modalità procedurali restano, in forza del principio di autonomia procedurale, affidate alla competenza degli ordinamenti nazionali, esse non possono essere meno favorevoli di quelle previste per situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né possono rendere impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione. Si vedano, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 16 dicembre 1976, causa C-33/76, *Reve*, punto 5; sentenza del 14 dicembre 1995, causa C-312/93, *Peterbroeck*, punto 12; sentenza del 16 maggio 2000, cause C-78/98, *Preston*, punto 31; sentenza del 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, punto 67; sentenza del 28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, punto 45.

amministrativa, rafforzino in modo realistico ed efficace le forme di *accountability* interna ed esterna delle autorità. Come sottolineato in dottrina, infatti, l'elevato livello di indipendenza riconosciuto alle autorità di controllo – in particolare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – non può essere inteso come sinonimo di assenza di responsabilità.⁵⁸ Indipendenza e *accountability* non rappresentano, dunque, concetti antitetici, ma dimensioni complementari e reciprocamente rafforzative per un modello di governance che permetta di coniugare autonomia decisionale e forme adeguate di supervisione.⁵⁹

4.1. Lo stato dell'arte

Una prima via da considerare è il controllo sull'attività delle autorità da parte dei parlamenti nazionali. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha chiarito che il conferimento di uno status di indipendenza alle autorità di controllo non comporta necessariamente una loro sottrazione a ogni forma di legittimazione democratica. Nella sentenza *Commissione c. Germania*, i giudici di Lussemburgo hanno ricordato che il principio democratico – sancito tanto dagli ordinamenti costituzionali nazionali quanto dall'art. 6, par. 1, TUE – non implica necessariamente la sottomissione di ogni autorità pubblica alla direzione governativa.⁶⁰ Sebbene in un modello amministrativo classico l'amministrazione sia subordinata alle istruzioni del governo, responsabile politicamente dinanzi al Parlamento, il diritto dell'Unione ammette l'esistenza, negli Stati membri, di autorità collocate al di fuori della gerarchia amministrativa tradizionale e dotate di un elevato grado di autonomia. Tale assetto non è in contrasto con il principio democratico purché tali autorità restino soggette alla legge e alle relative forme di controllo giurisdizionale.

D'altronde né la Direttiva 95/46/CE né il GDPR impongono l'assenza assoluta di qualsiasi rapporto tra autorità di controllo e Parlamento. Come ricordato in precedenza, gli Stati membri restano liberi di

⁵⁸ H. HIJMANS, *The European Union as Guardian of Internet Privacy*, Springer, Cham, 2016, p. 377.

⁵⁹ G. MAJONE, *Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe*, EUI Working Papers SPS No. 94/3, p. 2. Si rimanda anche all'interessante analisi condotta da C.J. HANRETTY, P. LAROCHE, A. REINDL, *Independence, Accountability and Perceived Quality of Regulators*, Center on Regulation in Europe, 2012, p. 83, nella quale viene dimostrata empiricamente in cui viene dimostrata empiricamente “*the compatibility of independence and accountability, and the link between independence and perceived quality*”. La ricerca evidenzia inoltre un nesso tra il grado di indipendenza dei regolatori e la percezione della loro qualità. Ne deriva che l'aumento dell'indipendenza non comporta una riduzione della responsabilità verso l'esterno e che, simmetricamente, maggiori richieste di accountability non compromettono la capacità delle autorità di operare in modo indipendente. Tali risultati contribuiscono così a superare l'argomento secondo cui indipendenza e accountability sarebbero necessariamente in tensione. Sulla necessità di ripensare la dialettica tra indipendenza e *accountability* delle autorità di controllo da una prospettiva politologica, cfr. P. SCHÜTZ, *Accountability and Independence of Data Protection Authorities – A Trade-Off?*, in D. GUAGNIN et al. (a cura di), *Managing Privacy through Accountability*, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 233-260, mentre nel settore della concorrenza, si rinvia all'analisi di A.M. MATEUS, *Why should National Competition Authorities be Independent and how should they be Accountable?*, in *European Competition Journal*, n. 3, 2007, p. 17. Da ultimo, con riferimento alle agenzie europee, cfr. M. BUSUIOC, *In Search of Agency Accountability*, in M. BUSUIOC (a cura di), *European Agencies: Law and Practices of Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 8 ss; M. BUSUIOC, *Accountability, Control and Independence: The Case of European agencies*, in *European Law Journal*, n. 15, 2009, pp. 599-615.

⁶⁰ Corte di giustizia, sentenza del 9 marzo 2010, causa C-518/07, *Commissione c. Germania*, punto 40.

determinare, tramite legge, le funzioni delle autorità, le modalità di nomina dei loro dirigenti – anche ad opera del Parlamento o del Governo – e gli obblighi di rendicontazione.⁶¹ Il legislatore nazionale può, ad esempio, prevedere l’obbligo di presentazione di relazioni periodiche alle assemblee rappresentative, come stabilito dall’art. 59 GDPR. Tali forme di controllo sono compatibili con la nozione di indipendenza come interpretata dalla Corte, purché non si traducano in istruzioni, condizionamenti o pressioni idonee a incidere sull’esercizio autonomo delle funzioni attribuite all’autorità.

L’esperienza applicativa mostra tuttavia che il controllo parlamentare può svolgere legittimamente solo una funzione limitata. Qualora esso assuma una dimensione prescrittiva, correttiva o potenzialmente orientativa delle decisioni dell’autorità, rischia di sconfinare in un’interferenza incompatibile con il requisito di indipendenza imposto dal diritto dell’Unione. Ne consegue che l’unica forma di controllo parlamentare ammissibile deve rimanere di tipo informativo, *ex post* e priva di effetti vincolanti, svolgendo una funzione di trasparenza e responsabilizzazione politica, ma non di indirizzo o di intervento sull’attività concreta dell’autorità.

Proprio in ragione di questa sua natura strutturalmente circoscritta, il controllo parlamentare – e in particolare l’esame delle relazioni annuali ex art. 59 GDPR – presenta limiti evidenti sotto il profilo dell’*accountability*. Trattandosi di un controllo privo di effetti giuridici e non accompagnato da strumenti correttivi o sanzionatori, esso non consente ai parlamenti di condizionare il concreto operato dell’autorità, né offre ai cittadini un rimedio effettivo contro eventuali disfunzioni. Ne deriva che il controllo parlamentare, pur legittimo e necessario in una prospettiva democratica, non è di per sé sufficiente né a garantire l’effettività del principio di indipendenza né, specularmente, a colmare eventuali lacune di *accountability* sostanziale delle autorità di controllo.

Una via che appare, almeno in astratto, più incisiva sotto il profilo dell’*accountability* è offerta dal controllo giurisdizionale, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo. Da un lato, l’operato delle autorità di controllo può essere contestato davanti ai giudici nazionali. Il GDPR riconosce infatti agli interessati un diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo avverso le decisioni dell’autorità adottate nell’esercizio dei poteri di indagine, correttivi e autorizzativi, nonché nei casi di archiviazione o rigetto dei reclami.⁶² Come precisato dalla giurisprudenza della Corte, tali decisioni – in quanto dotate di effetti vincolanti – sono soggette a un “controllo giurisdizionale completo”,⁶³ senza che ciò metta in discussione le garanzie di indipendenza riconosciute alle autorità di controllo dall’art. 8, par. 3, Carta.⁶⁴ Restano invece sottratti a

⁶¹ *Ibid.*, punti da 43 a 45.

⁶² Art. 78 e considerando 141 GDPR.

⁶³ Corte di giustizia, sentenza del 7 dicembre 2023, cause riunite C-26/22 e C-64/22, *Schufa Holding (Esdebitazione)*, punto 53; sentenza del 7 dicembre 2023, causa C-634/21, *Schufa Holding*, punto 34.

⁶⁴ Corte di giustizia, sentenza del 7 dicembre 2023, cause riunite C-26/22 e C-64/22, *Schufa Holding (Esdebitazione)*, punto 63.

tale scrutinio gli atti meramente endoprocedimentali o comunque privi di effetti giuridici vincolanti, quali pareri o atti consultivi, che non influiscono autonomamente sulla sfera giuridica del ricorrente.⁶⁵

Dall'altro lato, si colloca il sindacato esercitabile dalla Corte di giustizia, tramite rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, sia nell'ambito della procedura di infrazione promossa dalla Commissione ai sensi degli artt. 258-260 TFUE. In particolare, nel contesto del rinvio pregiudiziale, l'accesso alla Corte è mediato dall'iniziativa del giudice *a quo*⁶⁶ e incontra, sul piano formale, il limite derivante dall'impossibilità per i giudici di Lussemburgo di interpretare direttamente il diritto interno o di pronunciarsi sulla sua compatibilità con l'ordinamento dell'Unione. Com'è noto, tuttavia, nella prassi tale limite viene agevolmente superato mediante la formulazione dei quesiti in termini di verifica dell'eventuale contrasto di una disciplina nazionale con il diritto dell'Unione, consentendo alla Corte di fornire indicazioni interpretative idonee a orientare l'interpretazione conforme della normativa interna o, qualora ciò non sia possibile, la sua disapplicazione da parte del giudice *a quo*.⁶⁷

Un ulteriore canale di accesso alla Corte si configura allorché venga in rilievo non già una norma nazionale in quanto tale, bensì la legittimità di una decisione adottata da un'autorità di controllo in attuazione di una decisione dell'EDPB, la cui validità sia oggetto di contestazione. In tale eventualità, il giudice nazionale è tenuto a sollevare la questione di validità dinanzi alla Corte ex art. 267 TFUE, salvo che il ricorrente avrebbe potuto proporre direttamente un ricorso di annullamento ex art. 263 TFUE avverso la decisione dell'EDPB e non vi abbia provveduto nel termine previsto.⁶⁸

Per quanto riguarda l'attivazione della procedura di infrazione, si è già osservato come, nel vigore della Direttiva 95/46/CE, la Commissione non abbia esitato a intervenire – in particolare nei confronti di Germania, Austria e Ungheria tra il 2010 e il 2014 – per contestare la compatibilità delle discipline nazionali con il requisito di indipendenza delle autorità di controllo previsto dal diritto dell'Unione.⁶⁹ In

⁶⁵ Considerando 143 GDPR.

⁶⁶ A tale proposito, non occorre ricordare l'obbligo dei giudici nazionali non di ultima istanza di adire la Corte quando è necessario valutare invalidità di un atto dell'Unione (Corte di giustizia, sentenza del 22 ottobre 1987, causa C-314/85, *Foto-Frost*, punto 20), nonché l'obbligo dei giudici nazionali di ultima istanza, salvo i ben noti limiti delineati nella giurisprudenza CILFIT (Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1982, *CILFIT e a.*, causa 83/81, punto 21), come confermati più recentemente nella sentenza *Kubera* (Corte di giustizia, sentenza del 15 ottobre 2024, causa C-144/23, *Kubera*, punto 36).

⁶⁷ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 291-292. Per un'ampia disamina sul tema, cfr. F. FERRARO, C. IANNONE, *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020; S. BARBIERI, *Il rinvio pregiudiziale tra giudici ordinari e Corte costituzionale. La ragione del conflitto*, Jovene, Napoli, 2024. Sull'importanza del rinvio pregiudiziale quale strumento di dialogo tra la Corte e i giudici nazionali per risolvere questioni di rango costituzionale, v. C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, nn. 3-4, 2022, pp. 503-509.

⁶⁸ Considerando 143 GDPR. Riguardo a tale possibilità, cfr. Corte di giustizia, sentenza del 10 febbraio 2026, causa C-97/23 P, punto 107.

⁶⁹ Sull'evoluzione di tale strumento giurisdizionale nell'ordinamento europeo, cfr. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi.it*, n. 19, 2020, pp. 1 ss.; L. PRETE, B. SMULDERS, *The Age of Maturity of Infringement Proceedings*, in *CMLR*, n. 58, 2021, pp. 285 ss.

questi casi, la procedura di infrazione ha operato non tanto come mezzo per sindacare singole decisioni, quanto piuttosto come meccanismo volto a correggere assetti istituzionali nazionali suscettibili di comprometterne l'autonomia nel lungo periodo.

Più di recente, si assiste a una “nuova ondata” di procedure di infrazione⁷⁰ mediante le quali la Commissione, oltre a intervenire su profili concernenti il diritto degli interessati a un ricorso giurisdizionale effettivo nei casi di mancato esame dei reclami,⁷¹ ha altresì rilevato carenze in ordine alla piena indipendenza di alcune autorità di controllo, tra cui quella belga. Nel giugno 2021, la Commissione ha inviato una lettera di messa in mora al Belgio per violazione dell'art. 52 GDPR, contestando che alcuni membri dell'autorità non potessero essere considerati liberi da influenze esterne, in quanto inseriti in strutture dipendenti dal governo e coinvolti in progetti governativi di *contact tracing* legati alla pandemia da COVID-19.⁷² Nel 2022 è stata poi avviata una seconda procedura, sempre nei confronti del Belgio, incentrata su profili specifici dell'indipendenza funzionale dell'autorità di protezione dei dati, quali le garanzie contro la rimozione arbitraria dei suoi componenti.⁷³ Di entrambe le procedure non è tuttavia noto l'esito. Con riferimento alla prima, sebbene le risposte fornite dall'autorità belga nell'aprile 2021 siano state ritenute insufficienti, non risulta che nei mesi successivi sia stato adottato alcun parere motivato ai sensi dell'art. 258 TFUE. Quanto alla seconda procedura, essa risulta registrata nel sistema delle infrazioni della Commissione, ma non vi è stata alcuna pubblicità circa l'invio di una lettera di messa in mora.

Ciò detto, anche gli strumenti di *accountability* appena richiamati presentano, al pari del controllo parlamentare, limiti non trascurabili. Innanzitutto, per quanto riguarda il controllo giurisdizionale nazionale, l'effettività del ricorso risulta indebolita dal fatto che le autorità di controllo adottano frequentemente anche atti formalmente privi di efficacia vincolante (ad esempio comunicazioni preliminari di non fondatezza del reclamo, raccomandazioni informali rivolte al titolare o pareri resi in fase istruttoria) che, pur potendo incidere sulla posizione giuridica soggettiva dei singoli, restano esclusi dal sindacato del giudice.⁷⁴ A ciò si aggiunge la disciplina del foro competente, secondo cui le azioni devono essere proposte dinanzi alle corti dello Stato membro in cui è stabilita l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato.⁷⁵ La giurisdizione viene così individuata *per relationem* sulla base dell'autorità

⁷⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Seconda relazione sull'applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati, COM(2024) 357 final, p. 13

⁷¹ Finlandia INFR (2022/4010) e Svezia INFR (2022/2022).

⁷² Belgio INFR (2021/4045).

⁷³ Belgio INFR (2022/2160).

⁷⁴ F.L. MAGGIO, *Questioni interpretative sui poteri normativi delle Autorità amministrative indipendenti*, in *federalismi.it*, n. 10, 2021, p. 141.

⁷⁵ Art. 78, par. 4, GDPR.

emanante, con evidenti difficoltà di accesso alla giustizia nei casi transfrontalieri, quando la giurisdizione competente non coincide con quella del soggetto che propone il ricorso.⁷⁶

Il quadro si complica ulteriormente nei casi in cui siano impugnate decisioni adottate nell'ambito del meccanismo di cooperazione relativo ai trattamenti transfrontalieri. In tale contesto, l'autorità che emana il provvedimento conclusivo coincide con quella adita dal reclamante solo se il reclamo viene archiviato o rigettato. Se invece il reclamo è accolto, la decisione finale è adottata dall'autorità capofila ai sensi dell'art. 60, parr. 7-8, GDPR. Di conseguenza, nelle ipotesi sfavorevoli al reclamante (archiviazione o rigetto), la giurisdizione spetta ai giudici dello Stato membro dell'autorità che ha ricevuto il reclamo e adottato la decisione, facilitando così – almeno sotto il profilo dell'accessibilità – l'azione del reclamante stesso. Al contrario, nelle ipotesi favorevoli al reclamante (accoglimento), la decisione è adottata dall'autorità capofila e il ricorso deve essere proposto davanti ai giudici dello Stato in cui si trova lo stabilimento principale o unico del titolare o del responsabile del trattamento.⁷⁷ In tale scenario, si agevola – quantomeno in termini di prossimità territoriale – il soggetto maggiormente inciso dal provvedimento, ossia il titolare o il responsabile, mentre il reclamante rischia di trovarsi nella posizione meno favorita.⁷⁸ Per quanto riguarda infine il controllo esercitabile dalla Corte di giustizia, esso resta in larga misura dipendente dall'iniziativa dei giudici nazionali nel caso del rinvio pregiudiziale e della Commissione nel caso della procedura di infrazione. In primo luogo, il rinvio pregiudiziale presuppone non soltanto l'instaurazione di un giudizio dinanzi al giudice nazionale, ma anche una valutazione discrezionale circa la necessità di adire la Corte ai fini della decisione della controversia. Tale margine valutativo, come chiarito dalla stessa giurisprudenza, permane anche in capo ai giudici di ultima istanza, i quali non sono privati della facoltà di apprezzare se una pronuncia sul diritto dell'Unione sia effettivamente necessaria.⁷⁹ Questa dipendenza dalle dinamiche del contenzioso nazionale imprime al controllo della Corte un carattere strutturalmente reattivo, limitandone la capacità di intercettare in modo tempestivo eventuali problemi attinenti alla disciplina nazionale sull'indipendenza delle autorità di controllo o, più in generale, al loro concreto operato.

In secondo luogo, anche quando la Corte è investita tramite rinvio pregiudiziale, la sua competenza resta circoscritta. Come già evidenziato, infatti, essa non può pronunciarsi direttamente sulla compatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, né sindacare il merito delle valutazioni discrezionali operate dalle autorità di controllo. Il sindacato è limitato alla corretta interpretazione o validità del diritto dell'Unione, sicché il controllo sulla legittimità dell'azione amministrativa rimane mediato dal giudice

⁷⁶ G. GENTILE, O. LYNSKEY, *Deficient by Design?...*, cit., pp. 819-823.

⁷⁷ Art. 56 GDPR.

⁷⁸ F. RESTA, *Ricorso giurisdizionale effettivo*, in R. D'ORAZIO et al. (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 864.

⁷⁹ Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 1982, *CILFIT e a.*, causa C-283/81, punto 10.

nazionale, cui spetta la responsabilità ultima di ricondurre il caso concreto all'interpretazione fornita dai giudici di Lussemburgo o di adottare le misure necessarie rispetto a decisioni delle autorità di controllo di attuazione e a decisioni dell'EDPB dichiarate invalide.

Limiti analoghi emergono con riferimento alla procedura di infrazione. Anzitutto, com'è noto, la Commissione dispone di un ampio margine di discrezionalità politica nell'esercizio del compito di vigilanza attribuitole dall'art. 17 TUE. Non è infatti possibile contestare davanti alla Corte né il mancato avvio della procedura d'infrazione, né i tempi e le modalità della sua conduzione.⁸⁰ In virtù di tale discrezionalità, la Commissione non è tenuta a proseguire il procedimento precontenzioso,⁸¹ né – una volta adita la Corte – a richiedere misure provvisorie ex art. 279 TFUE (ad esempio la sospensione immediata di una prassi amministrativa o dell'applicazione di una normativa nazionale durante la fase contenziosa)⁸² né a ricorrere alla procedura di seconda condanna per sanzionare la mancata esecuzione della sentenza.⁸³ Ne consegue che, come dimostra la vicenda belga, situazioni di malfunzionamento o di insufficiente indipendenza delle autorità di controllo potrebbero non sfociare mai in un procedimento formale, sia perché ritenute non prioritarie, sia perché affrontate attraverso forme di dialogo informale tra Commissione e Stato membro.⁸⁴

Infine, la procedura di infrazione è volta a sanzionare violazioni di obblighi imputabili agli Stati membri in forza dei Trattati e a garantire l'uniforme applicazione delle norme europee dal momento che “consente [...] di determinare l'esatta estensione degli obblighi degli Stati membri in caso d'interpretazioni divergenti”⁸⁵ e mal si presta, pertanto, a intervenire in situazioni “borderline”, come talune prassi nazionali analizzate (ad esempio, conflitti di interesse o interferenze indirette) che, pur non integrando una

⁸⁰ Corte di giustizia, sentenza del 14 ottobre 2010, causa C-280/08 P, *Deutsche Telekom c. Commissione*, punto 47.

⁸¹ Come stabilito dalla giurisprudenza della Corte, infatti, la Commissione “ha la facoltà ma non l'obbligo di adire la Corte al fine di far accertare da quest'ultima l'asserito inadempimento” (Corte di giustizia, sentenza del 21 gennaio 1999, causa C-207/97, *Commissione c. Belgio*, punto 24).

⁸² Corte di giustizia, ordinanza del 7 giugno 1985, causa 154/85 R, *Commissione c. Italia*, punti 16-21; ordinanza del 12 luglio 1990, causa C-195/90 R, *Commissione c. Germania*, punto 47; sentenza del 19 dicembre 2006, causa C-503/06R, *Commissione c. Italia*, punto 20. In dottrina, sul tema della tutela cautelare, si vedano, *inter alia*, K. LENAERTS, M. RADLEY, *Recent Case-Law of the European Court of Justice in Interim Measures Cases*, in *European Law Reporter*, 2016, pp. 2 ss.; M.F. ORZAN, *The Provisional Features of Interim Relief Before the Court of Justice of the European Union*, in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (a cura di), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2021, pp. 199 ss.; M.F. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Bari, Cacucci, 2023.

⁸³ Art. 260, par. 2, TFUE. Per un'analisi degli aspetti problematici della procedura della doppia condanna, cfr. C. AMALFITANO, *La procedura di condanna degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012; P. MORI, *Profili problematici dell'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia di condanna degli Stati membri ex art. 260 TFUE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2015, pp. 427 ss.

⁸⁴ Profili che sono stati ben evidenziati in dottrina specialmente con riguardo all'utilizzo della procedura d'infrazione con riferimento alla violazione dei valori dell'Unione. Cfr. M. LANOTTE, *Difendere la Rule of Law dagli Stati membri o (anche) dalle istituzioni europee? Trend emergenti nella tutela dell'indipendenza dei giudici*, in P. DE PASQUALE, A. CIRCOLO (a cura di), *La gestione delle emergenze nel diritto dell'Unione e nel diritto internazionale*, 2025, p. 194; C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Giappichelli, Milano, 2024, pp. 71 e ss.

⁸⁵ Corte di giustizia, sentenza del 14 dicembre 1971, causa C-7/71, *Commissione c. Francia*, punto 49.

violazione diretta del requisito di indipendenza, finiscono per minare in modo rilevante la credibilità delle autorità di controllo e, in ultima analisi, la tenuta complessiva del sistema.

4.2. Prospettive di sviluppo

Le considerazioni che precedono rendono evidente che, pur costituendo garanzie essenziali, gli strumenti giurisdizionali analizzati – rinvio pregiudiziale e procedura di infrazione – non sono in grado, da soli, di assicurare una responsabilità pienamente effettiva delle autorità di controllo indipendenti. La loro fisiologica dipendenza dall’iniziativa di attori terzi (giudici nazionali o Commissione) e la natura eventuale o episodica del controllo determinano inevitabili zone d’ombra, specie in presenza di prassi nazionali che, pur non integrando in modo manifesto una violazione del diritto dell’Unione, incidono sulla credibilità delle autorità. In questo quadro, acquista rilievo il più generale principio di buona amministrazione, sancito all’art. 41 della Carta, che impone agli apparati pubblici – comprese le autorità indipendenti – obblighi di imparzialità, equità e ragionevolezza. Obblighi che richiedono forme di controllo diverse rispetto a quelle strettamente giurisdizionali.

In questa prospettiva, diviene opportuno affiancare agli strumenti giudiziari ulteriori meccanismi di monitoraggio amministrativo o para-giurisdizionale, capaci di operare un controllo *ex ante*, continuo e strutturale sulle modalità di esercizio dei poteri da parte delle autorità di controllo. Un ruolo centrale può essere svolto dagli ombudsman nazionali, presenti nella quasi totalità degli Stati membri e spesso dotati di rango costituzionale. In Francia, ad esempio, il *Défenseur des droits* può formulare raccomandazioni, svolgere indagini e segnalare violazioni al Parlamento e al Governo;⁸⁶ in Finlandia, l’*Eduskunnan Oikeusasiamies* dispone dei poteri più incisivi, potendo effettuare ispezioni, avviare procedimenti disciplinari e investire dei casi i tribunali,⁸⁷ mentre in Spagna, il *Defensor del Pueblo* è legittimato anche a presentare alla Corte costituzionale ricorsi di incostituzionalità.⁸⁸ Sebbene tali poteri siano concepiti per la tutela dei diritti fondamentali in senso ampio, essi possono influire anche sul funzionamento delle autorità di controllo, soprattutto nei casi di interferenze non formalizzate, ma realizzate attraverso leve quali nomine poco trasparenti, pressioni sui bilanci o orientamenti governativi sulle priorità di *enforcement*. Sul piano sovranazionale, l’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) documenta da oltre un decennio criticità sistemiche nella governance delle autorità di controllo, tra cui dipendenza eccessiva dai governi nazionali, risorse insufficienti, rischi di politicizzazione e instabilità delle strutture apicali.⁸⁹ Pur non vincolanti, tali valutazioni esercitano una considerevole pressione reputazionale e spesso

⁸⁶ Artt. 4-5 e 24-36 della *Loi organique n° 2011-333 del 29 marzo 2011 relative au Défenseur des droits*.

⁸⁷ Sezioni 2-5 e 9-11 del *Parliamentary Ombudsman Act (197/2002)*.

⁸⁸ Art. 29 della *Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo*.

⁸⁹ FRA, *GDPR in Practice – Experiences of data protection authorities*, 2024, pp. 20-39



offrono alla Commissione una base istruttoria fondamentale per eventuali interventi. Sullo stesso piano, pur non avendo competenze dirette in materia, organismi come l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (*European, Anti-Fraud Office, OLAF*)⁹⁰ e la Procura europea (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*)⁹¹ rivestono un ruolo complementare nella costruzione di uno spazio europeo di integrità amministrativa che può avere un impatto indiretto anche sul contesto in cui operano le autorità di controllo, soprattutto in casi di interferenze esterne e di improprio condizionamento politico.⁹² In particolare, attraverso le proprie indagini su frodi, corruzioni e interferenze politiche relative ai fondi europei, tali organismi possono far emergere responsabilità, imporre (o suggerire) correttivi organizzativi e prevenire pressioni indebite su funzionari nazionali.

Analogamente, la Corte dei conti europea (*European Court of Auditors, ECA*)⁹³ può svolgere funzioni importanti sotto il profilo del monitoraggio dell'efficienza e dell'uso delle risorse. Pur non esercitando funzioni di controllo diretto sull'indipendenza giuridica delle autorità, l'ECA può verificare l'adeguatezza delle risorse e dei meccanismi organizzativi delle autorità nazionali e sovranazionali, contribuendo a prevenire condizioni di debolezza strutturale o inefficienza che possono minare l'effettiva capacità delle autorità di operare in autonomia. In linea teorica, questo può includere verifiche sull'allocazione delle risorse destinate al funzionamento delle autorità di controllo nazionali quando esse attingano a fondi europei (ad esempio nell'ambito della transizione digitale), nonché sui fondi destinati al Garante europeo

⁹⁰ Regolamento (UE, EURATOM) 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 settembre 2013 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) 1074/1999 del Consiglio; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2223 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 per quanto riguarda la cooperazione con la Procura europea e l'efficacia delle indagini dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode. Per un approfondimento sul ruolo di OLAF quale principale organismo antifrode a livello europeo, si veda G. KRATSAS, *A Case for OLAF: The Place and Role of the Anti-Fraud Office in the European Union Context*, in *European Public Law*, n. 18, 2012, pp. 65-97; M. HOFMANN, S. STOYKOV, *OLAF – 20 Years of Protecting the Financial Interests of the EU*, in *Eu crim*, 2019, p. 268.

⁹¹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea. Per un'analisi complessiva della struttura di EPPO, con riflessioni critiche sui principali aspetti che ne limitano il pieno funzionamento, cfr. M. LANOTTE, *Il controllo giurisdizionale degli atti adottati dalla Procura europea al vaglio della Corte di giustizia: dalla sentenza GK e a. alla pronuncia EPPO/IRO e FJLR*, in *Unione europea e diritti*, n. 3, 2025, pp. 1-5.

⁹² Sulla potenzialità di una fruttuosa collaborazione tra OLAF e EPPO nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, nonostante la persistenza di un quadro normativo estremamente frammentato, le difficoltà nel definire con precisione le rispettive sfere di competenza e alcuni vuoti di tutela giurisdizionale relativi alla loro attività, cfr. M. BELLACOSA, M. DE BELLIS, *The Protection of the EU Financial Interests Between Administrative and Criminal Tools: OLAF and EPPO*, in *Common Market Law Review*, n. 60, 2023, pp. 17 ss; A. SANDULLI, A. NATO, *EU Financial Interests Within the Financialisation Process of the European Legal Order*, in *European Papers*, 2025, pp. 1087-1089.

⁹³ Art. 285-287 TFUE. Per una panoramica delle funzioni e dell'evoluzione della Corte dei conti europea nell'assicurare la responsabilità finanziaria dell'UE, cfr. P. STEPHENSON, M.-L. SÁNCHEZ-BARRUECO, *The European Court of Auditors*, in G.J. BRANDSMA (a cura di), *Handbook on European Union Public Administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2024, pp. 184-202.

della protezione dei dati e dell'EDPB, già soggetti alla certificazione contabile della ECA.⁹⁴ Tali audit offrono evidenze oggettive utili al Parlamento europeo, in particolare al suo Comitato per il controllo del bilancio, per individuare eventuali criticità nella gestione dei fondi da parte degli Stati membri (e della Commissione) e valutare i risultati conseguiti.

4.3. Ipotesi di intervento

Alla luce di quanto precede, non sembra individuabile un singolo strumento di *accountability* che possa considerarsi risolutivo. Al contrario, soltanto l'impiego coordinato dei diversi meccanismi oggi disponibili appare in grado di rafforzare in modo efficace la responsabilità delle autorità di controllo. Tuttavia, alcuni profili problematici potrebbero essere affrontati in via interpretativa. Si pensi, ad esempio, al limite derivante dall'impossibilità di contestare gli atti non vincolanti delle autorità, che potrebbe essere attenuato adottando un criterio sostanzialistico nella qualificazione degli atti impugnabili,⁹⁵ in ossequio al diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo ex art. 47 della Carta.⁹⁶

Più complessa è invece la questione del foro competente, specie nei casi transfrontalieri, per la quale un intervento di modifica al testo normativo appare preferibile. Cogliendo l'occasione della recente decisione della Commissione di avviare una revisione del regolamento, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di una competenza giurisdizionale stabilmente radicata nel foro del reclamante, indipendentemente dall'autorità che adotta il provvedimento finale. In alternativa, si potrebbe riconoscere al ricorrente la possibilità di scegliere tra il foro dell'autorità emanante la decisione e quello della propria residenza o domicilio. Una simile soluzione renderebbe la tutela più accessibile ed eliminerebbe gli ostacoli derivanti dalla struttura policentrica del sistema.

⁹⁴ Art. 287 TFUE, art. 54, par. 3, Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, e art. 75 GDPR.

⁹⁵ A livello sovranazionale, tale impostazione può dirsi – salvo alcune eccezioni – tendenzialmente consolidata nella giurisprudenza della Corte in materia di impugnabilità degli atti delle istituzioni che, indipendentemente dal *nomen iuris*, risultano idonei a produrre effetti analoghi nella sfera giuridica dei singoli. Si veda, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza dell'11 novembre 1981, causa C-60/81, *IBM c. Commissione*, punto 9. Quanto al ricorso a un criterio sostanzialistico da parte della Corte volto a garantire un sistema effettivo di tutele giurisdizionali, v. C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 3-5; J. ALBERTI, *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le Guidelines di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, vol. 2, pp. 425-471; G. GENTILE, *Ensuring Effective Judicial Review of EU Soft Law via the Action for Annulment Before the EU Courts: A Plea for a Liberal-Constitutional Approach*, in *European Constitutional Law Review*, n. 16, 2020, pp. 477-483; A. FIORENTINI, *L'illusorietà del diritto a un ricorso effettivo nell'ambito del regolamento (UE) 2018/1725: note a margine della sentenza Bindl c. Commissione*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, n. 1, 2025, pp. 5-6.

⁹⁶ La dottrina relativa all'art. 47 della Carta è assai vasta; si rinvia, *ex multis*, a M. BONELLI, M. ELIANTONIO, G. GENTILE (a cura di), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection, Volume 1 The Court of Justice's Perspective*, Hart Publishing, London, 2022; G. GENTILE, *Effective Judicial Protection: Enforcement, Judicial Federalism and the Politics of EU Law*, in *European Law Open*, n. 2, 2023, pp. 128 ss.

Un ulteriore intervento potrebbe riguardare il rafforzamento del ruolo di vigilanza della Commissione, alla quale potrebbe essere attribuito il compito di definire – mediante atti di esecuzione ai sensi dell’art. 291 TFUE – standard minimi comuni in materia di indipendenza delle autorità di controllo, tenuto conto della portata costituzionale del loro mandato. Ciò consentirebbe di introdurre condizioni uniformi relative alle procedure di nomina, alle garanzie contro pressioni esterne, alla stabilità dell’incarico, alle dotazioni finanziarie e ai requisiti di competenza del personale.

Pur derivando tali standard da un processo di consultazione con comitati composti da tecnici esperti nazionali⁹⁷ e richiedendo il coinvolgimento dell’EDPB,⁹⁸ essi dovrebbero essere formulati in modo sufficientemente flessibile da non comprimere l’autonomia istituzionale e organizzativa degli Stati membri, né interferire con le loro prerogative costituzionali in materia di struttura amministrativa. Parametri di indipendenza più chiari permetterebbero comunque di orientare i legislatori nazionali e di limitare divergenze eccessive, facilitando al tempo stesso l’azione di monitoraggio della Commissione e la valutazione di situazioni potenzialmente problematiche.

Parallelamente, sarebbe auspicabile che la Commissione, nella sua veste di guardiana dei Trattati, facesse un uso più sistematico e tempestivo della procedura di infrazione, sostenuta da una base istruttoria solida – anche grazie ai report della FRA, alle segnalazioni del pubblico e alle verifiche *ex officio*. Una maggiore prevedibilità nell’azione della Commissione eserciterebbe un effetto deterrente rispetto a prassi nazionali opache o non conformi, contribuendo così a consolidare un livello più elevato e uniforme di indipendenza delle autorità di controllo in tutta l’Unione.

Accanto alla Commissione, anche l’EDPB potrebbe assumere un ruolo centrale quale organo interno di garanzia del sistema. Sebbene il GDPR attribuisca attualmente all’EDPB funzioni prevalentemente consultive e di coordinamento, salvo alcune ipotesi come nell’ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie (v. *supra*), una riforma potrebbe riconoscergli una competenza esplicita in materia di monitoraggio periodico dell’indipendenza delle autorità nazionali. In effetti, alla luce della funzione generale di sorveglianza del regolamento ex art. 71, par. 1, lett. a), GDPR, e considerata l’importanza – più volte emersa nel corso di questa analisi – che il requisito di indipendenza riveste per assicurare un’applicazione corretta e uniforme del GDPR, appare opportuno valutare l’attribuzione all’EDPB di un ruolo più strutturato in questo ambito.

A tal fine, si potrebbe introdurre un meccanismo di *peer review* periodica, articolato su visite tra pari, audit documentali e analisi dei sistemi di nomina, dei budget e delle strutture di governance. Un modello di

⁹⁷ Art. 291 TFUE.

⁹⁸ In senso analogo, cfr. art. 70, par. 1, lett. q)-s), GDPR.



“*horizontal accountability*”⁹⁹ di questo tipo trova un solido precedente nel settore finanziario, dove l’art. 30 del Regolamento (UE) 2019/2175 conferisce all’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority*, ESMA) il potere di effettuare verifiche *inter pares* sulle attività delle autorità competenti, valutando tra l’altro l’adeguatezza delle risorse, il grado di indipendenza, il rispetto delle buone prassi sviluppate da altre autorità e il livello di convergenza nell’attuazione del diritto dell’Unione, comprese le misure sanzionatorie.

Gli esiti di tali verifiche confluiscono in relazioni contenenti orientamenti e raccomandazioni sulle misure di *follow-up* che, pur non essendo formalmente vincolanti, impongono alle autorità nazionali un obbligo di presa in considerazione e, in caso di scostamento, di adeguata giustificazione. L’introduzione di un modello analogo nel settore della protezione dei dati personali consentirebbe la produzione di rapporti pubblici, raccomandazioni, *benchmark* e forme mirate di *naming and shaming* capaci di stimolare la convergenza e il mutuo apprendimento, senza interferire indebitamente sull’autonomia amministrativa nazionale.

A sostegno di una simile evoluzione del ruolo dell’EDPB depone, peraltro, anche la recente giurisprudenza dell’Unione. Nella causa *DPC c. EDPB*, il Tribunale ha respinto l’argomentazione secondo cui l’intervento del Comitato nell’ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie ex art. 65 GDPR influenzerebbe negativamente l’indipendenza dell’autorità capofila. I giudici hanno chiarito che una decisione vincolante dell’EDPB, volta a imporre l’ampliamento dell’analisi e dell’indagine, non compromette né la capacità dell’autorità nazionale di stabilire le priorità, né, più in generale, la sua indipendenza, la quale non equivale a un’assenza totale di controllo. Secondo il Tribunale, il diritto primario dell’Unione non osta a forme di controllo reciproco tra autorità indipendenti, come quelle previste dai meccanismi di cooperazione e coerenza del GDPR, purché esercitate da soggetti anch’essi indipendenti.¹⁰⁰ Ne consegue che l’EDPB – composto dalle autorità di controllo nazionali e dal Garante europeo della protezione dei dati – può essere qualificato come organo in grado di svolgere una funzione di garanzia, senza limitare indebitamente l’autonomia amministrativa degli Stati membri.

5. Considerazioni conclusive

L’analisi condotta ha mostrato come il requisito di indipendenza delle autorità di controllo nel settore della protezione dei dati personali non si esaurisca in un vincolo organizzativo di natura formale, ma rappresenti un presidio sostanziale di rango costituzionale, strettamente connesso alla garanzia del diritto

⁹⁹ C. HOOD, *Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety*, in *Journal of Public Policy*, vol. 15, 1995, pp. 207-230.

¹⁰⁰ Tribunale dell’Unione europea, sentenza del 29 gennaio 2025, cause riunite T-70/23, T-84/23, T-111/23, *DPC c. EDPB*, punti 79 e 82.

fondamentale sancito dall'art. 8, par. 1, della Carta. Il legislatore europeo – da ultimo con il GDPR – ha così delineato uno standard di indipendenza particolarmente elevato, pressoché unico nel contesto regolatorio dell'Unione, nella consapevolezza che una tutela effettiva e uniforme dei diritti dei cittadini richiede autorità in grado di operare senza interferenze politiche o istituzionali.

Tale ambizione, tuttavia, si confronta con notevoli difficoltà sul piano della sua attuazione concreta. La ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale ha evidenziato una persistente distanza tra il modello europeo e molte prassi nazionali. Procedure di nomina politicamente connotate, carenze strutturali di risorse, forme più o meno esplicite di influenza governativa e fenomeni di *regulatory capture* continuano a incidere sull'indipendenza funzionale e strutturale delle autorità, compromettendone la capacità di garantire una protezione effettiva dei dati personali. Ciò conferma che l'indipendenza, pur essendo una condizione necessaria per l'efficace esercizio dei poteri delle autorità, non è ancora pienamente garantita nel sistema multilivello europeo.

Allo stesso tempo, è emerso come l'attribuzione alle autorità di un elevato grado di indipendenza – ancorché non pienamente realizzato – non possa tradursi in una compressione delle esigenze di responsabilità pubblica. La vera sfida consiste nel definire un equilibrio tra, da un lato, l'ampiezza dei poteri necessari per preservarne l'autonomia e, dall'altro, la necessità di un controllo democratico coerente con lo Stato di diritto e con il principio di buona amministrazione. In questa prospettiva, l'analisi ha esaminato i meccanismi attualmente disponibili, mettendone in luce le potenzialità, ma anche i limiti. In particolare, si è osservato come il controllo parlamentare e, soprattutto, il sindacato giurisdizionale costituiscano strumenti indispensabili, ma non sufficienti a garantire da soli una responsabilità pienamente effettiva delle autorità indipendenti. Da ciò deriva l'esigenza di affiancarli a forme di *accountability* di tipo amministrativo, quali il ricorso agli *ombudsman* nazionali, ove presenti, e l'introduzione di poteri di monitoraggio in capo all'EDPB, soprattutto nei casi in cui un deficit di indipendenza possa produrre effetti transfrontalieri.

Nella stessa direzione si collocano le possibili prospettive di riforma del GDPR. A tale proposito, si è suggerito che una più chiara disciplina dei criteri di competenza giurisdizionale nei casi transfrontalieri, l'adozione di standard minimi comuni per le garanzie di indipendenza – compatibili con il principio di sussidiarietà – e l'introduzione di un sistema di *peer review* tra autorità costituiscono opzioni idonee a colmare lacune strutturali e a rafforzare la coerenza del sistema. L'esperienza di altri settori dell'ordinamento europeo, come quello dei mercati finanziari, mostra infatti come forme di *horizontal accountability* possano svolgere un ruolo determinante nel promuovere convergenza regolatoria e prevenire interferenze indebite.



In conclusione, gli anni di applicazione del GDPR dimostrano che la sola previsione legislativa del requisito di indipendenza, per quanto avanzata, non è sufficiente a garantirne l'effettività. È necessario un approccio che combini solide garanzie normative con meccanismi di controllo politico, giurisdizionale e amministrativo, in grado di operare in modo complementare e coordinato. Solo un simile sistema può preservare la dimensione costituzionale dell'indipendenza delle autorità di controllo e, in definitiva, rafforzare la fiducia dei cittadini europei nella capacità dell'Unione di assicurare una protezione uniforme dei diritti in materia di dati personali.