

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE

ISSN: 2279-9737

# Rivista

**di Diritto Bancario**

dottrina  
e giurisprudenza  
commentata

NUOVE FRONTIERE DELLA REGOLAZIONE  
CONFORMATIVA DEI MERCATI: ESPERIENZE A  
CONFRONTO

NUMERO MONOGRAFICO

A CURA DI M. CAPPAL, A. DAVOLA, U.  
MALVAGNA, S. VACCARI

OTTOBRE / DICEMBRE

2025

[rivista.dirittobancario.it](http://rivista.dirittobancario.it)

## **DIREZIONE**

DANNY BUSCH, GUIDO CALABRESI, PIERRE-HENRI CONAC,  
RAFFAELE DI RAIMO, ALDO ANGELO DOLMETTA, GIUSEPPE FERRI  
JR., RAFFAELE LENER, UDO REIFNER, FILIPPO SARTORI,  
ANTONELLA SCIARRONE ALIBRANDI, THOMAS ULEN

## **COMITATO DI DIREZIONE**

FILIPPO ANNUNZIATA, PAOLOEFISIO CORRIAS, MATTEO DE POLI,  
ALBERTO LUPOI, ROBERTO NATOLI, MADDALENA RABITTI,  
MADDALENA SEMERARO, ANDREA TUCCI

## **COMITATO SCIENTIFICO**

STEFANO AMBROSINI, SANDRO AMOROSINO, SIDO BONFATTI,  
FRANCESCO CAPRIGLIONE, FULVIO CORTESE, AURELIO GENTILI,  
GIUSEPPE GUIZZI, BRUNO INZITARI, MARCO LAMANDINI, DANIELE  
MAFFEIS, RAINER MASERA, UGO MATTEI, ALESSANDRO  
MELCHIONDA, UGO PATRONI GRIFFI, GIUSEPPE SANTONI,  
FRANCESCO TESAURO<sup>+</sup>

### **COMITATO ESECUTIVO**

ROBERTO NATOLI, FILIPPO SARTORI, MADDALENA SEMERARO

### **COMITATO EDITORIALE**

ADRIANA ANDREI, GIOVANNI BERTI DE MARINIS, ANDREA CARRISI,  
ALESSANDRA CAMEDDA, GABRIELLA CAZZETTA, EDOARDO  
CECCHINATO, PAOLA DASSISTI, ANTONIO DAVOLA, ANGELA  
GALATO, ALBERTO GALLARATI, EDOARDO GROSSULE, LUCA  
SERAFINO LENTINI, PAOLA LUCANTONI, EUGENIA MACCHIAVELLO,  
UGO MALVAGNA, ALBERTO MACER, MASSIMO MAZZOLA, EMANUELA  
MIGLIACCIO, FRANCESCO PETROSINO, ELISABETTA PIRAS, CHIARA  
PRESCIANI, FRANCESCO QUARTA, GIULIA TERRANOVA, VERONICA  
ZERBA (SEGRETARIO DI REDAZIONE)

### **COORDINAMENTO EDITORIALE**

UGO MALVAGNA

### **DIRETTORE RESPONSABILE**

FILIPPO SARTORI

## **NORME PER LA VALUTAZIONE E LA PUBBLICAZIONE**

LA RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO SELEZIONA I CONTRIBUTI OGGETTO DI PUBBLICAZIONE SULLA BASE DELLE NORME SEGUENTI.

I CONTRIBUTI PROPOSTI ALLA RIVISTA PER LA PUBBLICAZIONE VENGONO ASSEGNATI DAL SISTEMA INFORMATICO A DUE VALUTATORI, SORTEGGIATI ALL'INTERNO DI UN ELENCO DI ORDINARI, ASSOCIATI E RICERCATORI IN MATERIE GIURIDICHE, ESTRATTI DA UNA LISTA PERIODICAMENTE SOGGETTA A RINNOVAMENTO.

I CONTRIBUTI SONO ANONIMIZZATI PRIMA DELL'INVIO AI VALUTATORI.

LE SCHEDE DI VALUTAZIONE SONO INVIATE AGLI AUTORI PREVIA ANONIMIZZAZIONE.

QUALORA UNO O ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO UN PARERE FAVOREVOLE ALLA PUBBLICAZIONE SUBORDINATO ALL'INTRODUZIONE DI MODIFICHE AGGIUNTE E CORREZIONI, LA DIREZIONE ESECUTIVA VERIFICA CHE L'AUTORE ABBIA APPORTATO LE MODIFICHE RICHIESTE.

QUALORA ENTRAMBI I VALUTATORI ESPRIMANO PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO VIENE RIFIUTATO. QUALORA SOLO UNO DEI VALUTATORI ESPRIMA PARERE NEGATIVO ALLA PUBBLICAZIONE, IL CONTRIBUTO È SOTTOPOSTO AL COMITATO ESECUTIVO, IL QUALE ASSUME LA DECISIONE FINALE IN ORDINE ALLA PUBBLICAZIONE PREVIO PARERE DI UN COMPONENTE DELLA DIREZIONE SCELTO RATIONE MATERIAE.

IL PRESENTE FASCICOLO RACCOGLIE GLI ATTI DEL  
CONVEGNO «NUOVE FRONTIERE DELLA  
REGOLAZIONE CONFORMATIVA DEI MERCATI:  
ESPERIENZE A CONFRONTO» TENUTOSI PRESSO  
L'UNIVERSITÀ DI TRENTO IL 6 E IL 7 FEBBRAIO  
2025

**SEDE DELLA REDAZIONE**

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO, FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA, VIA VERDI 53,  
(38122) TRENTO – TEL. 0461 283836



## Dalla legalità procedurale alla legalità cooperativa

**SOMMARIO:** Introduzione. – 1. Delimitazione del tema. – 2. L’epifania della “legalità cooperativa”: un’apparizione piena e una a metà. – 3. La legalità cooperativa come principio di natura (logicamente) generale. – 4. Il potenziale campo applicativo della legalità cooperativa. – 5. La legalità cooperativa come concetto atipico non riconducibile alla funzione consultiva. – 6. Ricadute giuridiche dell’estraneità della legalità cooperativa alla funzione consultiva. – Conclusioni.

### *Introduzione*

Secondo una nota impostazione, l’attività delle Autorità amministrative indipendenti è segnata da una sorta di dequotazione (o meglio, mimesi) della legalità “sostanziale” a beneficio di un modello di legalità c.d. “procedurale”<sup>1</sup>. Secondo questa influente posizione dottrinale, se è vero che uno dei principali fattori alla base dell’erompere del modello è proprio la crisi della legge, intesa come incapacità della fonte primaria (e della fonte secondaria governativa) di normare tempestivamente aspetti tecnici involgenti interessi sensibili<sup>2</sup>, con conseguente caduta del principio di legalità sostanziale, è altrettanto vero che le leggi speciali che disciplinano l’azione di questi soggetti prevedono meccanismi partecipativi più avanzati rispetto alla legge generale sul procedimento amministrativo<sup>3</sup>. Il che consentirebbe anche di recuperare, almeno in parte, il *deficit* di legittimazione democratica che connota l’agire delle *Authorities*, funzionalmente e

---

<sup>1</sup> Cfr. L. TORCHIA, *Venti anni di potere antitrust: dalla legalità sostanziale alla legalità procedurale nell’attività dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Vent’anni di antitrust. L’evoluzione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C. RABITTI BEDOGNI, P. BARUCCI (a cura di), tomo I, Torino, 2010, 361 ss. Più di recente, G. MANFREDI, *Legalità procedurale*, in *Diritto amministrativo*, 2021, 749 ss.

<sup>2</sup> In controtendenza con tale visione, la crisi di statualità che tracima in incapacità di legiferazione dei Parlamenti viene ricondotta a cause essenzialmente politiche da M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC*, 2012, 2-3.

<sup>3</sup> Per esempio, diversamente da quanto avviene per le Autorità indipendenti, gli artt. 3, comma 2 e 13, comma 1 L. n. 241/1990 escludono il dovere di motivazione e il diritto di partecipazione per gli atti normativi e quelli a contenuto generale.

finanziariamente indipendenti, con intensità gradata a seconda del modello, dall'Esecutivo<sup>4</sup>.

Prendendo spunto da alcune tendenze evolutive in atto, il saggio intende verificare se si stia assistendo alla genesi di un terzo paradigma di legalità, che non sostituisce i precedenti, ma vi si affianca, e che, traendo spunto dall'art. 4(3) TUE<sup>5</sup> (e, *mutatis mutandis*, dall'art. 120, comma 3 Cost.<sup>6</sup>), potrebbe definirsi legalità "cooperativa" (o, se si vuole, "collaborativa").

Occorre subito chiarire che si tratta di un'espressione ai limiti del provocatorio, scorrendosi – si vedrà – di un concetto di matrice giurisprudenziale, tratto in via ermeneutica da un principio generale ed emerso per la prima volta in un'area non battuta dalla legalità, ossia i rapporti tra il diritto antitrust e la tutela della privacy<sup>7</sup>. Anche in riferimento al diritto costituzionale nazionale – in cui la tendenza a instradare il principio in binari normativi è maggiore – si è osservato che «la leale collaborazione viene sovente invocata per fornire una base di legittimazione a pretese o poteri altrimenti privi di un esplicito fondamento normativo»<sup>8</sup>. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la leale collaborazione introduce dei momenti di elasticità nell'ordinamento, mostrando «capacità adattive, improntate alla valorizzazione delle circostanze peculiari di ogni fattispecie»<sup>9</sup>.

Ci si muove, dunque, in un contesto di legalità "costituzionale", il cui principale referente è, ai fini della presente indagine, l'art. 4(3)

---

<sup>4</sup> *Ex post*, poi, tale carenza verrebbe colmata con il sindacato giurisdizionale sugli atti delle AAI. In argomento, M. TRIMARCHI, *Note sull'intensità del sindacato giurisdizionale sugli atti di regolazione*, in *P.A.*, 2024, 51 ss.

<sup>5</sup> «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati».

<sup>6</sup> «... La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

<sup>7</sup> *Infra* § 2.

<sup>8</sup> Q. CAMERLENGO, voce «Leale collaborazione», in *Digesto disc. pubbl.*, Agg. VI, Torino, 2015, 241 ss. L'A. qualifica la leale collaborazione come «principio supremo del sistema costituzionale», appartenente «all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

<sup>9</sup> Sentt. 12 aprile 2012, nn. 87 e 88.



TUE, come interpretato dalla Corte di giustizia nel caso *Meta Platforms*<sup>10</sup>.

Nello specifico, il fenomeno oggetto di analisi consiste in un rinnovato modo di intendere la leale cooperazione tra pubbliche Amministrazioni. Tradizionalmente, la decisione di instaurare un momento di confronto con altri centri di potere, quando ciò non sia espressamente prescritto dalla legge, è stata rimessa alle spontanee iniziative dell'Autorità procedente. In alcune recenti pronunce, tuttavia, il Giudice europeo e, di riflesso, quello nazionale sembrano richiedere qualcosa in più, mostrando una crescente propensione a scrutinare la legittimità del provvedimento controverso anche alla luce dei passaggi dialogici tenuti (o non tenuti) dalle Autorità coinvolte. Tanto – si ribadisce – a prescindere dall'esistenza di congegni normativi che prevedano espressamente momenti di confronto.

### 1. *Delimitazione del tema*

L'eterea consistenza del canone di legalità “cooperativa” che ci si accinge a illustrare impone un preliminare sforzo di delimitazione del campo di indagine.

In particolare, l'analisi che segue copre tutte quelle ipotesi in cui ricorrono, cumulativamente, tre condizioni:

- i) si registra una sovrapposizione normativa intersettoriale, nel senso che la medesima vicenda può essere sussunta in diverse norme di legge, affidate all'*enforcement* di amministrazioni non riconducibili al medesimo sistema di vigilanza;
- ii) le Autorità amministrative di più ambiti ordinamentali possono ritenersi, per i profili di competenza, titolate a intervenire e manca un criterio di risoluzione del concorso tra le norme sostanziali in concorso;
- iii) il legislatore non prevede (o non disciplina compiutamente) meccanismi di coordinamento inter-amministrativo: talvolta nulla dice sul punto; talaltra si limita a evocare genericamente il principio di leale collaborazione; altre volte ancora crea delle apposite sedi istituzionali di confronto (“comitati”, “gruppi”, e via discorrendo), senza però regolarne l'operatività.

---

<sup>10</sup> *Infra* § 2.

Discende dalla prima condizione che non sono parte del discorso tutte quelle ipotesi in cui la legge stabilisce meccanismi di integrazione e raccordo tra amministrazioni, europee e/o nazionali, che sono parte del medesimo sistema di vigilanza. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, ai mondi della privacy, della vigilanza prudenziale sulle banche, della tutela della concorrenza, della protezione dei consumatori, del contrasto degli abusi di mercato<sup>11</sup>. In questi casi, infatti, vi è piena comunione di intenti e identità di missione tra le Amministrazioni coinvolte, e sarebbe riduttivo, per non dire *fiction iuris*, ricondurre il coordinamento inter-amministrativo a una sola questione di leale collaborazione. In questi peculiari contesti, a ben vedere, sussiste un dovere di stabile e duraturo coordinamento che trova fonte nel diritto dell'individuo a ricevere una buona amministrazione (art. 41 CDFUE) e, in materia sanzionatoria, a non essere sottoposto due volte a un'accusa per lo stesso fatto (art. 50 CDFUE)<sup>12</sup>.

In ordine alla seconda condizione, va precisato che esulano dal campo di indagine tutti quei casi in cui il legislatore stabilisce una previa ripartizione o concentrazione di competenze amministrative. Per un esempio di netta ripartizione delle competenze, si pensi all'autorizzazione dell'acquisizione di partecipazioni qualificate bancarie, spettante alla BCE, su proposta della Banca d'Italia, per i profili di stabilità finanziaria<sup>13</sup>, nonché, per i risvolti concorrenziali, all'AGCM, in caso di dimensione nazionale dell'operazione<sup>14</sup>. Per un caso di concentrazione delle competenze, può portarsi l'esempio del Cyber Resilience Act<sup>15</sup>. Esso non si limita a chiarire in che modo i requisiti relativi all'accuratezza e robustezza di un sistema di intelligenza artificiale ad alto rischio, sanciti dall'AI Act<sup>16</sup>, devono essere declinati quando vengono in gioco «prodotti con elementi

---

<sup>11</sup> Per una recente panoramica, anche su materie non affidate ad Autorità indipendenti, si veda E. CHEVALIER, M. ELIANTONIO, R. TAVARES LANCEIRO (a cura di), *Administrative Cooperation in the European Space*, Bruxelles, 2025.

<sup>12</sup> Per questa lettura, M. CAPPAL, *Dal ne bis in idem europeo di diritto amministrativo al diritto alla buona amministrazione. Un itinerario di studio*, Napoli, 2023.

<sup>13</sup> Artt. 4(1)(c) e 15 Regolamento UE n. 2013/1024 (MVU) e 19 d. lgs. n. 385/1993 (TUB).

<sup>14</sup> Artt. 16, comma 1 e 20, comma 3 L. n. 287/1990.

<sup>15</sup> Regolamento UE n. 2024/2847.

<sup>16</sup> Art. 15 Regolamento UE n. 2024/1689.

digitali» ricadenti nel suo campo di applicazione, ma compie un'operazione più radicale, delegando le valutazioni in questione ai medesimi organismi privati<sup>17</sup>. Parimenti, la questione della legalità cooperativa non si pone in presenza di previsioni di legge che, pur senza delimitare nettamente le competenze, si fanno comunque carico di regolare il concorso tra le norme sostanziali di riferimento. Può al riguardo richiamarsi la saga sull'*actio finium regundorum* tra Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (AGCM) e le Autorità di settore in materia di tutela del consumatore<sup>18</sup>. Gli affannosi tentativi di razionalizzazione del sistema, dai risultati ancora oggi non pienamente appaganti<sup>19</sup>, non possono esser qui assunti a esperienza modello. Infatti,

---

<sup>17</sup> In particolare, l'art. 12(2) chiarisce che la sede per compiere simili verifiche è «la procedura di valutazione della conformità prevista dall'articolo 43 del regolamento [IA]» e, «ai fini di tale valutazione, gli organismi notificati che sono competenti a controllare la conformità dei sistemi di IA ad alto rischio a norma del regolamento [IA] sono anche competenti a controllare la conformità dei sistemi di IA ad alto rischio che rientrano nell'ambito di applicazione del [...] regolamento [sulla ciberresilienza]».

<sup>18</sup> Per una cronistoria del dibattito fino alle sentenze dell'Adunanza plenaria del C. Stato nn. 3 e 4 del 9 febbraio 2016 si vedano, tra gli altri, B. RABAI, *La tutela del consumatore-utente tra Autorità Antitrust e Autorità di regolazione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, 89 ss. e M. CAPPAL, *La repressione delle pratiche commerciali scorrette nei mercati regolati: cosa aspettarsi dalla Corte di giustizia?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, 879 ss. Successivamente, cfr. Corte di giustizia, Sez. II, 13 settembre 2018, *AGCM c. Vodafone e Wind-Tre*, C-54/17 e C-55/17.

<sup>19</sup> Dopo la sentenza della Corte di giustizia nei citati casi C-54/17 e C-55/17 si è consolidato il criterio di c.d. incompatibilità, in forza del quale l'art. 27, comma 1-*bis* del Codice del consumo, introdotto dal d. lgs. n. 21/2014, deve essere interpretato nel senso che, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la competenza è dell'AGCM, fatta salva la competenza dell'Autorità di settore nei casi in cui la disciplina di settore regoli «aspetti specifici» delle pratiche che rendono le due discipline tra loro radicalmente incompatibili (C. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2019, n. 7699). In senso parzialmente difforme, cfr. però, ad es., C. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 2024, n. 525, ove si legge che «la condotta del professionista non p[uò] essere sanzionata nella misura in cui risulti conforme alla regolazione di settore dovendo AGCM concentrare il proprio sindacato sulle sole modalità con le quali il professionista esercita in concreto la propria attività in spazi lasciati alla libertà d'impresa, pena la violazione del[l']art. 4 del Protocollo d'Intesa [AGCM-ARERA del 23 ottobre 2014, a mente del quale «il rispetto della regolazione da parte del professionista esclude, limitatamente a tale profilo, la configurabilità di una condotta contraria alla diligenza professionale»]».

la *querelle* giurisprudenziale traeva in quel caso origine dall'interpretazione di una norma *ad hoc*: il principio di specialità sancito dalla Direttiva sulle pratiche commerciali scorrette<sup>20</sup>. Diversamente da tutti gli esempi sopra riportati, nei contesti qui oggetto di esame non si rinvenivano norme di raccordo (delle competenze e/o delle norme di diritto sostanziale), ma si assiste al trionfo della formula lassista del «*without prejudice to*» («... [Il/La] presente [regolamento/direttiva] non pregiudica l'applicazione di ...»). Dal che la naturale compresenza di una pluralità di centri di potere chiamati ad applicare, in modo scollato e non coordinato, plessi normativi caratterizzati da significative intersezioni.

Infine, venendo alla terza e ultima condizione, va da sé che, ai fini della presente analisi, non formano oggetto di considerazione i casi in cui il legislatore si premura di disciplinare, sia pure in modo embrionale, forme di coordinamento inter-amministrativo. Può farsi l'esempio degli artt. 77(1)<sup>21</sup> e (3)<sup>22</sup> e 79(2)<sup>23</sup> dell'AI Act, che prevedono meccanismi bilaterali di collaborazione tra le Autorità di vigilanza del

---

<sup>20</sup> Art. 3(4) Direttiva n. 2005/29/CE, trasposto nell'art. 19, comma 3 Codice del consumo: «In caso di contrasto tra le disposizioni della presente direttiva e altre norme comunitarie che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, prevalgono queste ultime e si applicano a tali aspetti specifici».

<sup>21</sup> «Le autorità o gli organismi pubblici nazionali che controllano o fanno rispettare gli obblighi previsti dal diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali [...] in relazione all'uso dei sistemi di IA ad alto rischio [...] hanno il potere di richiedere qualsiasi documentazione creata o mantenuta a norma del presente regolamento o di accedervi, in una lingua e un formato accessibili, quando l'accesso a tale documentazione è necessario per l'efficace adempimento dei loro mandati entro i limiti della loro giurisdizione».

<sup>22</sup> «... qualora la documentazione [...] non sia sufficiente per accertare un'eventuale violazione degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione a tutela dei diritti fondamentali, l'autorità pubblica o l'organismo pubblico [per la protezione dei diritti fondamentali] può presentare all'autorità di vigilanza del mercato una richiesta motivata al fine di organizzare una prova del sistema di IA ad alto rischio mediante mezzi tecnici. L'autorità di vigilanza del mercato organizza le prove coinvolgendo da vicino l'autorità pubblica o l'organismo pubblico richiedente entro un termine ragionevole dalla richiesta».

<sup>23</sup> «... qualora siano individuati rischi per i diritti fondamentali, l'autorità di vigilanza del mercato informa anche le autorità o gli organismi pubblici nazionali competenti [...], e coopera pienamente con essi. I pertinenti operatori cooperano, per quanto necessario, con l'autorità di vigilanza del mercato e con le altre autorità o gli altri organismi pubblici nazionali [di tutela di diritti fondamentali] ...».

mercato istituite ai fini del medesimo regolamento e le Autorità di tutela di diritti fondamentali. In tutte queste circostanze, infatti, il difetto di coordinamento integra un comune vizio di violazione di legge, di modo che, per censurare l'agire amministrativo disordinato, non sarà necessario ricorrere ai principi generali del sistema.

## 2. *L'epifania della "legalità cooperativa": un'apparizione piena e una a metà*

L'epifania della legalità cooperativa si ha con la sentenza della Corte di giustizia sul caso *Meta Platforms*, vertente, come anticipato, sui rapporti tra diritto antitrust e privacy<sup>24</sup>.

La controversia ha ad oggetto un provvedimento con cui l'Autorità della concorrenza tedesca ha accertato un abuso di posizione dominante posto in essere da alcune società del gruppo Meta in relazione alla piattaforma di *social-networking* "Facebook". La condotta verteva su un'opaca informativa sul trattamento di alcuni dati personali, tra cui, in particolare, quelli raccolti dalla piattaforma quando l'utente navigava su siti o applicazioni terzi, nonché utilizzava altri servizi forniti dal gruppo. L'impresa ha impugnato il provvedimento lamentando, tra le altre cose, uno sconfinamento del Bundeskartellamt nelle competenze esclusive del Garante privacy irlandese, soggetto cui sarebbe spettato, ai sensi del GDPR, il ruolo di «autorità di controllo capofila»<sup>25</sup>. Investita in via pregiudiziale della questione, la Corte ha negato che un intervento di tal fatta integrasse, di per sé, un'invasione di competenze. Tanto – però – a condizione che siano rispettati una serie di accorgimenti ricavati dal principio di leale cooperazione. Infatti, «quando applicano [*inciderter tantum*] il [GDPR], le diverse autorità nazionali coinvolte sono tutte vincolate dal principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE»<sup>26</sup>. Le ragioni di questo dovere risiedono anzitutto nell'esigenza di assicurare il principio di coerenza e di non contraddizione ordinamentale, evitando la

---

<sup>24</sup> Corte di giustizia, Grande Sezione, 4 luglio 2023, *Meta Platforms Inc. e al. c. Bundeskartellamt e al.*, C-252/21.

<sup>25</sup> Art. 56 Regolamento UE n. 2016/679.

<sup>26</sup> C-252/21 cit., § 53.

formazione di prassi decisionali difformi<sup>27</sup>. «Ne consegue che, qualora, nell'ambito dell'esame diretto a constatare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE da parte di un'impresa, un'autorità nazionale garante della concorrenza ritenga che sia necessario esaminare la conformità di un comportamento di tale impresa alle disposizioni del [GDPR], detta autorità deve verificare se tale comportamento o un comportamento simile sia già stato oggetto di una decisione da parte dell'autorità nazionale di controllo competente o dell'autorità di controllo capofila o, ancora, della Corte. Se così fosse l'autorità nazionale garante della concorrenza non potrebbe discostarsene, pur restando libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del diritto della concorrenza»<sup>28</sup>. «Laddove [l'Autorità di concorrenza] nutra dubbi sulla portata [di pregresse decisioni delle Autorità privacy], laddove il comportamento di cui trattasi o un comportamento simile sia, al contempo, oggetto di esame da parte di tali autorità, o, ancora, laddove, in assenza di un'indagine di dette autorità, ritenga che un comportamento di un'impresa non sia conforme alle disposizioni del [GDPR], l'autorità [...] garante della concorrenza deve consultare tali autorità e chiederne la cooperazione»<sup>29</sup>. Tuttavia, se, entro un termine ragionevole, l'Autorità di controllo della privacy non solleva obiezioni a che si prosegua il procedimento antitrust, o non fornisce risposta, l'autorità di tutela della concorrenza può proseguire la propria indagine<sup>30</sup>. La Corte di giustizia non ritiene necessaria la creazione di un'apposita struttura di coordinamento (c.d. leale collaborazione «istituzionale»), ma sembra accontentarsi di un effettivo coordinamento delle attività di *enforcement* (c.d. leale collaborazione «funzionale»<sup>31</sup>). Nel caso di specie – ha osservato la Corte – dal fascicolo di causa risultava che il Bundeskartellamt avesse proficuamente ricercato un momento di

---

<sup>27</sup> Ivi, § 55: «L'esame, da parte di un'autorità garante della concorrenza, di un comportamento di un'impresa alla luce delle norme del [GDPR] può comportare, infatti, il rischio di divergenze».

<sup>28</sup> Ivi, § 56.

<sup>29</sup> Ivi, § 57.

<sup>30</sup> Ivi, § 59.

<sup>31</sup> Per utilizzare la terminologia impiegata, *inter alia*, in M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013, in partic. 975-994.

confronto con la *Data Protection Commission* (DPC) irlandese, oltre che con lo *Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit* (Commissario per la protezione dei dati e la libertà d'informazione di Amburgo, Germania), competente riguardo a *Facebook Deutschland*<sup>32</sup>.

La sentenza *Meta Platforms* ha presto prodotto effetti anche nell'ordinamento interno. Nel caso *Telepass*, il Consiglio di Stato ha ampiamente richiamato la citata pronuncia della Grande Sezione, sul presupposto che i principi ivi espressi siano applicabili, *mutatis mutandis*, anche nei rapporti tra privacy e tutela del consumatore<sup>33</sup>. Del resto, la stessa Corte di giustizia aveva già avuto modo di precisare, nel precedente caso *Facebook Platforms Ireland*, che le modalità di trattamento dei dati personali possono orientare anche le decisioni di natura commerciale dei consumatori e, dunque, detti comportamenti possono essere riguardati anche ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette<sup>34</sup>. Nella vicenda in esame il Giudice di appello ha annullato, in riforma della sentenza di primo grado, il provvedimento con cui l'AGCM aveva accertato una pratica commerciale ingannevole, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo, per aver il professionista fornito informazioni ingannevoli e/o carenti sulla raccolta e trattamento dei dati degli utenti che richiedono un preventivo

---

<sup>32</sup> C-252/21 cit., § 60.

<sup>33</sup> C. Stato, Sez. VI, 15 gennaio 2024, n. 497, sul provvedimento AGCM n. 28601 del 9 marzo 2021, che ha definito il procedimento PS11710 - *TELEPASS/ACCORDO PRIMA ASSICURAZIONE*.

<sup>34</sup> Corte di giustizia, 28 aprile 2022, *Meta Platforms Ireland*, C-319/20, § 78. Soluzione anticipata dal Consiglio di Stato già nel 2021, quando ha confermato un provvedimento sanzionatorio adottato dall'AGCM in materia di tutela del consumatore, sempre involgente le modalità di trattamento di taluni dati personali. In quella sede, il Supremo Consesso amministrativo aveva significativamente rimarcato «l'esigenza di garantire “tutele multilivello” che possano amplificare il livello di garanzia dei diritti delle persone fisiche, anche quando un diritto personalissimo sia “sfruttato” a fini commerciali, indipendentemente dalla volontà dell'interessato-utente-consumatore» (C. Stato, Sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2631). Da ultimo, il valore concorrenziale dei dati personali (e, dunque, dei relativi termini di trattamento) è stato confermato anche nella sentenza della Corte di giustizia sul caso *Lindenapothke*. Tale pronuncia, infatti, ha riconosciuto la possibilità di un'impresa di denunciare dinanzi al giudice ordinario atti di concorrenza sleale del concorrente che tragga vantaggio dall'inosservanza del GDPR (Grande Sezione, 4 ottobre 2024, *ND c. DR*, C-21/23).

assicurativo relativo a polizze RC auto tramite l'*app* Telepass e sulle modalità di preventivazione. Motivo unico e assorbente dell'annullamento è che, nel corso dell'istruttoria, l'AGCM non aveva richiesto alcun parere al Garante privacy, ritenendo invece di dover acquisire, ai sensi dell'art. 27, comma 6 del Codice del consumo<sup>35</sup>, quello dell'AGCom e, ai sensi dell'art. 27, comma 1-*bis* del Codice del consumo, quello dell'IVASS. Il Consiglio di Stato ha censurato tale scelta, statuendo che «il mancato coinvolgimento, nel corso dell'istruttoria svolta dall'AGCM, del Garante privacy (al fine di consentire a detta Autorità di esprimere il proprio parere in merito) costituisce un *deficit* procedimentale che infligge al provvedimento finale una connotazione patologica rilevante e tale da necessitare l'annullamento dell'atto sanzionatorio emesso da AGCM a carico delle odierne società appellanti». Invero – chiosa la sentenza – «[i] rapporti tra le Autorità di controllo [...] sempre debbono essere ispirati alla più ampia applicazione del principio della leale cooperazione, se non addirittura della fattiva collaborazione».

A prima lettura, sembrerebbe trattarsi di un'importante conferma del progressivo consolidamento di un paradigma, generale, di legalità cooperativa.

A uno sguardo più attento, tuttavia, le analogie tra i casi *Meta Platforms* e *Telepass* appaiono limitate. Nella seconda pronuncia, infatti, il Consiglio di Stato avrebbe potuto limitarsi a censurare un'omissione procedurale riconducibile a una semplice violazione di legge. Come visto, operando come “rete di sicurezza” a carattere trasversale, la direttiva sulle pratiche commerciali scorrette si preoccupa espressamente di regolare i conflitti tra le relative disposizioni e quelle di altre fonti europee, dettando un criterio di specialità. E tale circostanza – si è pure visto – sottrae la vicenda dal perimetro dell'indagine<sup>36</sup>. Per di più, l'art. 27, comma 1-*bis* del Codice del consumo, introdotto nel 2014 al fine di chiudere una procedura di

---

<sup>35</sup> «Quando la pratica commerciale è stata o deve essere diffusa attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazione, l'A[GCM], prima di provvedere, richiede il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni».

<sup>36</sup> *Supra* § 1.



infrazione avviata contro l'Italia<sup>37</sup> e diretto a chiarire la portata applicativa dell'art. 19, comma 3 del Codice, di trasposizione del criterio europeo di specialità, ha proceduralizzato la collaborazione tra *Authorities*. Recita che, anche nei settori presidiati da Autorità di regolazione munite di poteri pro-consumeristici, l'AGCM è competente a reprimere le pratiche commerciali scorrette, «acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente», che resta titolata «ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta». La norma aggiunge che le Autorità possono dettagliare i modi e gli ambiti di collaborazione tramite appositi «protocolli di intesa»<sup>38</sup>. A giudizio di chi scrive, l'art. 27, comma 1-*bis* potrebbe trovare applicazione ogniqualvolta si registri una sovrapposizione, totale o parziale, tra i poteri di *public enforcement* vantati dall'AGCM a protezione dei consumatori e i poteri attribuiti ad altre Autorità indipendenti. Ai fini di questa previsione, infatti, i concetti di “settorialità” e di “regolazione” si ricavano per differenza, tali essendo tutti i campi ordinamentali diversi dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette<sup>39</sup>. Nel caso di specie il parere endo-procedimentale non è stato richiesto e tanto

<sup>37</sup> Procedura di infrazione n. 2013/2169, avviata con lettera di messa in mora del 16 ottobre 2013 (EU Pilot 4261/12/JUST).

<sup>38</sup> Alla data di adozione del provvedimento controverso, l'AGCM e il GPDP non avevano sottoscritto un protocollo di intesa.

<sup>39</sup> La pronuncia di primo grado ha invece negato l'applicabilità, nei confronti del Garante privacy, dell'art. 27, comma 1-*bis* del Codice del consumo. Ciò in quanto «il Garante per la protezione dei dati personali è autorità generalista preposta alla tutela trasversale di un diritto fondamentale e non un'Autorità regolatoria di settore» (TAR Lazio, Roma, Sez. I, 13 gennaio 2023, n. 603). Questa statuizione ha probabilmente indotto il Garante – che era intervenuto *ad opponendum* dinanzi al TAR – a insistere, nella memoria di costituzione nel giudizio di appello, per la conferma della sentenza di prima istanza, previa riforma, *in parte qua*, della motivazione. A tal fine, il GPDP ha fatto leva (non tanto sull'art. 27, comma 1-*bis*, bensì) sul principio di legalità cooperativa ricavabile dalla sentenza *Meta Platforms*. Come anticipato, si è dell'avviso che, per confermare la legittimità, a questi fini, del provvedimento sanzionatorio dell'Antitrust sarebbe stato sufficiente percorrere un'esegesi sistematica dell'art. 27, comma 1-*bis*. Ciò anche in considerazione della non perdurante attualità della dicotomia, autorevolmente teorizzata intorno agli anni '90, tra Autorità generaliste/di garanzia, da un lato, e Autorità settoriali/di regolazione, dall'altro. A tal fine, si rinvia a M. CAPPAL - M.A. SANDULLI, *Le funzioni-tipo di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti*, in corso di pubblicazione in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2026.

bastava, dunque, a caducare il provvedimento dell'AGCM. Una simile pronuncia, peraltro, non sarebbe risultata particolarmente innovativa. Nel diritto amministrativo generale, infatti, si considera annullabile, per violazione di legge, il provvedimento assunto in difetto di un parere obbligatorio<sup>40</sup>.

### 3. *La legalità cooperativa come principio di natura (logicamente) generale*

Occorre a questo punto domandarsi se il canone della legalità cooperativa, nella sua accezione “piena”, come risultante dal caso *Meta Platforms*, sia destinato a rimanere confinato nella materia della privacy, risentendo delle peculiarità del GDPR, o se, al contrario, esprima un principio di portata più ampia.

Per rispondere a questo interrogativo è sufficiente guardare al fondamento giuridico su cui poggia la richiamata sentenza della Corte di giustizia.

Atteso che il principio di leale collaborazione costituisce un principio generale dell'Unione europea<sup>41</sup>, i relativi corollari, ivi compresa la legalità cooperativa, devono necessariamente permeare, senza discriminazioni di sorta, l'intero diritto derivato. Affermare il contrario equivarrebbe ad attribuire alla politica europea di protezione dei dati personali, per quanto centrale e innervata su un diritto fondamentale<sup>42</sup>, un ruolo di preminenza su un principio generale, così finendo per realizzare una tirannia valoriale che non rispecchia l'architettura dei Trattati.

Significativamente, anche gli argomenti addotti dal Garante privacy per censurare il suo mancato coinvolgimento nell'istruttoria condotta dall'AGCM, testualmente riprodotti nella sentenza *Telepass*,

---

<sup>40</sup> In riferimento all'art. 16 L. n. 241/1990, cfr., tra i molti, V. PARISIO, *La funzione amministrativa nella dinamica procedimentale*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), II ed., Milano, 2017, 808, ove il richiamo a TAR Umbria, Perugia, Sez. I, 29 ottobre 2009, n. 660.

<sup>41</sup> M. KLAMERT, *Article 4 TEU*, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights — A Commentary*, M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (a cura di), II ed., Oxford, 2019, 447, § 29: «loyalty would apply in the Union even in the absence of Article 4(3) TEU».

<sup>42</sup> Artt. 16 TFUE, 7-8 CDFUE e 8(2) CEDU.

esprimono preoccupazioni di ordine generale che non paiono certo esclusive della materia in rilievo<sup>43</sup>.

Come si avrà modo di illustrare in chiusura, questa lettura ha trovato conferma nella più recente prassi amministrativa<sup>44</sup>.

#### 4. *Il potenziale campo applicativo della legalità cooperativa*

Chiarito che la legalità cooperativa, promanando dal principio generale di leale cooperazione, ha portata naturalmente transettoriale, ben potendo estendersi, dunque, a vicende estranee alla materia della privacy, ci si rende presto conto che, fatti salvi eventuali passi indietro della Corte di giustizia, la sentenza *Meta Platforms* è destinata a produrre significative ripercussioni di sistema.

Per giungere a questa conclusione è sufficiente soffermarsi sulla conformazione delle fonti unionali. Sempre più atti di legislazione secondaria dell'Unione – pur optando per la forma-tipo del regolamento (c.d. *Actification*) – si caratterizzano per formule ampie, dettando regole direttamente applicabili, ma non auto-applicative, o contengono rilevanti opzioni rimesse alla discrezionalità degli Stati. In aggiunta, molte di queste normative, siano esse dettate con regolamento o direttiva, si caratterizzano per un contenuto multi-valoriale, dando ingresso a una pluralità di interessi pubblici eterogenei. Paradigmatici, in tal senso, il Regolamento sui servizi digitali (*Digital Services Act* – DSA)<sup>45</sup> e sull'intelligenza artificiale (*Artificial Intelligence Act* - AI

---

<sup>43</sup> «[V]i poss[o]no essere fattispecie alle quali si applicano più norme, con la esigenza di evitare conflitti che menomerebbero il principio – anch'esso di valore costituzionale ed euro-unitario – della certezza del diritto. Tale compresenza è particolarmente sensibile nella ipotesi di condotte pluri-offensive, ovvero sia di condotte che sono suscettibili di violare più norme e beni giuridici la cui vigilanza è affidata a soggetti diversi. [...] È] lo stesso principio – di valore costituzionale – di leale collaborazione fra amministrazioni ad imporre, *erga omnes*, la esigenza di risposte coordinate, soprattutto nei casi, non infrequenti, in cui condotta possa attivare più apparati sanzionatori e dunque plurimi procedimenti di irrogazione».

<sup>44</sup> Cfr. *infra* Conclusioni.

<sup>45</sup> Cfr cons. 9 e art. 1 Reg. (UE) n. 2065/2022, secondo cui «l'obiettivo del [...] regolamento è contribuire al corretto funzionamento del mercato interno dei servizi intermediari stabilendo norme armonizzate per un ambiente online sicuro, prevedibile e affidabile che faciliti l'innovazione e in cui i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, compreso il principio della protezione dei consumatori, siano tutelati in modo effettivo». Per una panoramica, A. TURILLAZZI, M. TADDEO, L. FLORIDI, F. CASOLARI,

Act)<sup>46</sup>. In molti di questi casi, la designazione delle Autorità nazionali competenti è rimessa, in ossequio al principio di autonomia procedurale, agli Stati membri, che volta per volta optano per l'istituzione di nuovi soggetti, la designazione di Autorità esistenti o modelli misti. Coesistono, dunque, più normative di principio, presidiate, sul piano del *public enforcement*, da più soggetti amministrativi. Ciascuna di queste discipline può rilevare, incidentalmente, in sede di applicazione di un'altra.

Senza pretese di completezza, si riportano di seguito alcuni esempi.

Il Regolamento relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (*Digital Markets Act* - DMA)<sup>47</sup> ricade solo in parte nel perimetro applicativo della legalità cooperativa. Per quanto concerne le sue intersezioni con il diritto della concorrenza, il regolamento detta un criterio normativo di prevalenza (delle decisioni della Commissione su quelle nazionali con esse contrastanti) e introduce obblighi informativi tra Autorità nazionali e Commissione (per il vero unidirezionali,

---

*The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications*, in *Law, Innovation and Technology*, 2023, 83 ss. Come evidenziato nella Relazione della Commissione «sull'applicazione dell'articolo 33 del regolamento (UE) 2022/2065 e sull'interazione tra tale regolamento e altri atti giuridici», il DSA interagisce, a vario titolo, con ben 54 altre discipline. Nella maggior parte dei casi viene in rilievo un rapporto di complementarità, mentre «in un numero limitato di casi [...] le norme del regolamento sui servizi digitali si applicano in parallelo rispetto ad altre disposizioni del diritto dell'Unione elaborate in modo analogo, il che comporta potenzialmente incertezza del diritto o oneri di conformità indebiti. Tali sovrapposizioni riguardano principalmente gli obblighi in materia di progettazione e di trasparenza, il che evidenzia una necessità generale, nel diritto dell'Unione, di obblighi in materia di dovere di diligenza per le piattaforme *online*» (COM(2025) 708 final, 6-7).

<sup>46</sup> Reg. (UE) n. 1689/2024. L'AI Act pone dei requisiti minimi che, ancorché scalari, sono uniformi su tutto il territorio dell'Unione e ineriscono, essenzialmente, all'affidabilità (*trustworthiness*) della tecnologia. Tale anima del regolamento riflette un *product safety approach* e, non a caso, si intreccia, in larga parte, con la disciplina europea in materia di sicurezza dei prodotti. Al contempo, la protezione dei "valori europei" rappresenta una dichiarata finalità del regolamento, che intende coniugare il carattere dell'affidabilità con quello dell'"antropocentrismo" della tecnologia al fine di assicurare che l'IA sia rispettosa dei diritti fondamentali (*rights based approach*). Cfr. cons. 1 e art. 1 del regolamento, nonché M. ALMADA, N. PETIT, *The EU AI Act: Between the rock of product safety and the hard place of fundamental rights*, in *Common market law review*, 2025, 85 ss.

<sup>47</sup> Reg. (UE) n. 1925/2022.

giacché operanti, per esigenze pratiche, solo *bottom-up*). Ciò sottrae i rapporti interdisciplinari in questione al paradigma della “legalità cooperativa”, avvicinandoli a quello, ordinario, della legalità<sup>48</sup>. Per quanto concerne, invece, le possibili sovrapposizioni del DMA con altre discipline europee applicabili ai mercati digitali, è stata istituita un’apposita struttura, il Gruppo ad alto livello (*High Level Group*), con funzioni di alto coordinamento, limitato a questioni di interesse generale<sup>49</sup>. Il fatto stesso che il legislatore europeo abbia avvertito l’esigenza di creare un simile luogo di confronto denota un rischio di interferenze tra i vari corpi normativi considerati. Tuttavia, il regolamento non stabilisce meccanismi concreti di cooperazione intersettoriale tra Autorità, né detta criteri sostanziali di raccordo delle varie discipline riguardate<sup>50</sup>. Pertanto, i rapporti tra il DMA e le altre

---

<sup>48</sup> Dopo aver chiarito che il Regolamento non osta all’applicazione del diritto europeo e nazionale della concorrenza (art. 1(6)), il DMA dispone che «le autorità nazionali non adottano decisioni che sono in contrasto con una decisione adottata dalla Commissione a norma del [DMA]» (art. 1(7)). La previsione deve essere coordinata con l’art. 3(2)(II periodo) del Regolamento CE n. 1/2003, che «non impedisce agli Stati membri di adottare e applicare nel loro territorio norme nazionali più rigorose che vietino o sanzionino le condotte unilaterali delle imprese». In tale contesto, il Regolamento prescrive alle Autorità nazionali antitrust di comunicare preventivamente alla Commissione eventuali decisioni di avviare indagini o imporre obblighi di comportamento nei confronti dei cc.dd. *gatekeeper* (art. 38(2) e (3) DMA). È interessante notare che, nel testo emendato dal Parlamento a novembre 2021, tale paragrafo si chiudeva con la previsione di un vero e proprio potere di veto in capo alla Commissione, da opporre all’Autorità nazionale entro 60 giorni (cfr. Amendment n. 211 del documento A9-0332/2021, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0332\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0332_EN.html)). Nella versione finale, il descritto potere di blocco è venuto meno e il Regolamento si limita, in buona sostanza, a fare rinvio al principio di leale collaborazione (art. 37 DMA).

<sup>49</sup> Art. 40 DMA.

<sup>50</sup> Il Gruppo ad alto livello svolge funzioni che potrebbero definirsi di *advocacy* sul coordinamento. Esso è composto dall’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC); il Garante europeo della protezione dei dati (EDPS) e il Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB); la Rete europea della concorrenza (ECN); la Rete di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC-Net); il Gruppo dei regolatori europei per i servizi di media audiovisivi (ERGA). Il Gruppo può individuare e valutare le interazioni attuali e potenziali tra il DMA e le norme settoriali applicate dalle autorità nazionali che compongono le reti e gli organismi europei in questione, e presentare una relazione annuale alla Commissione in cui illustra tale valutazione e individua potenziali questioni di carattere transdisciplinare. Tale relazione può essere accompagnata da raccomandazioni volte a convergere verso

politiche europee, diverse dal diritto della concorrenza, rappresentate nel Gruppo ad alto livello sembrano possedere tutte quelle caratteristiche che, in astratto, possono azionare il dovere di legalità cooperativa.

Nel dare esecuzione al Regolamento relativo alla *governance* europea dei dati (*Data Governance Act* - DGA)<sup>51</sup> – che ha come obiettivo quello di facilitare la circolazione di determinate tipologie di dati nel mercato interno e che subirà rilevanti modifiche con il Digital Omnibus Act<sup>52</sup> – l'Italia ha designato l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) quale autorità competente allo svolgimento dei compiti relativi alla procedura di notifica per i servizi di intermediazione dei dati, nonché quale autorità competente alla registrazione di organizzazioni per l'altruismo dei dati<sup>53</sup>. In questa veste, «l'AgID opera in stretta e leale cooperazione con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale [ACN], l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e il Garante per la protezione dei dati personali e, a tal fine, può stipulare con gli stessi specifici accordi di collaborazione non onerosi»<sup>54</sup>. È interessante notare che la norma, probabilmente influenzata dalla pronuncia *Meta Platforms*, non si limita a prevedere la possibilità di siglare accordi di collaborazione<sup>55</sup>, ma si preoccupa anche di determinarne il contenuto minimo<sup>56</sup>. Un tale livello di predeterminazione normativa dei contenuti

---

approcci coerenti e sinergie tra l'attuazione del DMA e quella di altre fonti settoriali (art. 40(7) DMA).

<sup>51</sup> Reg. (UE) n. 868/2022.

<sup>52</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 e (UE) 2023/2854 e le direttive 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 per quanto riguarda la semplificazione del quadro legislativo nel settore digitale e che abroga i regolamenti (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150 e (UE) 2022/868 e la direttiva (UE) 2019/1024 (omnibus digitale) (2025/0360(COD)).

<sup>53</sup> Cfr. artt. 2, comma 1 d. lgs. n. 144/2024, di esecuzione degli artt. 13, 23 e 26 DGA.

<sup>54</sup> *Ivi*, art. 2, comma 2, II periodo.

<sup>55</sup> Art. 15 L. n. 241/1990.

<sup>56</sup> In particolare, «[g]li accordi definiscono le forme e i modi di esercizio del coordinamento, anche endoprocedimentale, delle competenze, nell'ambito delle rispettive attribuzioni di AgID, del Garante per la protezione dei dati personali, dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale e delle altre amministrazioni competenti, in relazione alla materia trattata. Nel rispetto del principio di leale collaborazione, gli accordi prevedono forme specifiche di consultazione del Garante per la protezione dei

degli accordi di collaborazione potrebbe suggerire l'idea che, nel caso di specie, non si ponga un vero e proprio problema di legalità cooperativa, bensì di semplice (il)legalità testuale (nella misura in cui gli accordi in parola non vengono siglati) o eccesso di potere per violazione dell'autovincolo amministrativo (se l'accordo, pur sottoscritto, viene disatteso dall'Amministrazione procedente). In realtà la disciplina posta dal legislatore delegato non sembra coprire tutto lo spettro della legalità cooperativa. In primo luogo, perché configura come facoltativa, e non doverosa, la stipula dei citati accordi («... può stipulare»); in secondo luogo, perché, appiattendosi sulle specificità del caso *Meta Platforms*, restringe il dovere di consultazione (in specie, del Garante privacy) ai soli casi in cui venga in rilievo la protezione dei dati personali, quando la portata della legalità cooperativa – si è tentato di argomentare – è generale. Anche l'implementazione del DGA, dunque, potrà richiedere di confrontarsi con questo canone.

Viene poi in rilievo il Comitato europeo per i servizi digitali istituito nel quadro del DSA<sup>57</sup>. Esso è composto da un rappresentante per ciascun Coordinatore dei servizi digitali designato a livello nazionale. A prima lettura, il Comitato potrebbe essere considerato come un foro di confronto privo di interesse intersettoriale, essendo proiettato, verso l'interno, alla sola attuazione della disciplina sui servizi digitali. In realtà, però, così non è, perché l'interdisciplinarietà è, in qualche modo, un attributo insito all'intero DSA, esempio tipico, come visto, di normativa multi-*mission*. Il Regolamento prevede, infatti, che ogni Stato membro può designare una o più «Autorità competenti»<sup>58</sup> e che, una di queste, debba assumere il ruolo di «Coordinatore dei servizi digitali»<sup>59</sup>. Ogni coordinatore deve dunque farsi carico – oltre che di dialogare assiduamente, in seno al Comitato, con i coordinatori di altri Stati membri e con la Commissione europea – di garantire, all'interno del territorio nazionale, l'uniforme e ordinato svolgimento delle misure di *enforcement* fondate sul Regolamento. Il legislatore nazionale ha

---

dati personali, ogniquale volta il procedimento amministrativo realizzato da AgID abbia implicazioni in termini di protezione dei dati» (art. 2, comma 2 d. lgs. n. 144/2024, III e IV periodo).

<sup>57</sup> Art. 61.

<sup>58</sup> Art. 49(1) DSA.

<sup>59</sup> Art. 49(2) DSA.

designato l'AGCom come coordinatore dei servizi digitali<sup>60</sup>, prevedendo che «l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per la protezione dei dati personali e ogni altra Autorità nazionale competente, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano ogni necessaria collaborazione ai fini dell'esercizio da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delle funzioni di Coordinatore dei Servizi Digitali. Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione»<sup>61</sup>. Come si vede, né il regolamento, né la disciplina nazionale di esecuzione ripartiscono nettamente le competenze e/o dettano criteri sostanziali di risoluzione di eventuali conflitti tra norme. Anche in questo caso, dunque, sussistono le condizioni per pretendere dagli attori coinvolti l'osservanza della legalità cooperativa.

Sul piano nazionale, identico discorso può esser fatto per il «Comitato di coordinamento» che la legge italiana in materia di intelligenza artificiale ha istituito presso la Presidenza del Consiglio. Il Comitato è composto dai direttori generali dell'AgID e dell'ACN – designate, rispettivamente, come Autorità di notifica e Autorità di vigilanza del mercato ai sensi dell'AI Act<sup>62</sup> – e dal capo del dipartimento per la trasformazione digitale della presidenza del Consiglio dei ministri, nonché, quando si trattano questioni di rispettiva competenza, dai rappresentanti di vertice della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'IVASS. Il Comitato ha il compito di assicurare «il coordinamento e la collaborazione [dell'AgID e dell'ACN, nonché, per i profili di competenza, della Banca d'Italia, della CONSOB e dell'IVASS] con le altre pubbliche amministrazioni e le autorità indipendenti, nonché ogni opportuno raccordo tra loro»<sup>63</sup>.

Talvolta, infine, è lo stesso legislatore nazionale, con iniziative unilaterali, a creare le condizioni che fanno sorgere il dovere di legalità cooperativa. Recentemente, l'AGCM è stata investita del potere di condurre indagini conoscitive suscettibili di concludersi con l'imposizione di misure di regolazione asimmetrica, quando vengano

---

<sup>60</sup> Art. 15, comma 1 D.L. n. 123/2023, conv., con modificazioni, dalla L. n. 159/2023.

<sup>61</sup> *Ivi*, art. 15, comma 2.

<sup>62</sup> Art. 70(1) Reg. (UE) n. 2024/1689.

<sup>63</sup> Art. 20, comma 3 l. 23 settembre 2025, n. 132.



riscontrati «problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori» (c.d. *new competition tool* – NCT)<sup>64</sup>. Trattandosi di misure, comportamentali e/o strutturali, imposte *ex ante* e che non presuppongono l'accertamento di un illecito, sussistono rilevanti profili di intersezione con i poteri di regolazione pro-concorrenziale di altre Autorità, soprattutto quelle investite del compito di vigilare sulle *public utilities*<sup>65</sup>. Dopo il parere con cui il Consiglio di Stato ha ritenuto il NCT esteso a tutti i settori economici<sup>66</sup>, e non solo a quello aereo, come una prima lettura del testo suggeriva<sup>67</sup>, sia l'ARERA che l'AGCom hanno assunto un posizionamento critico sul nuovo potere<sup>68</sup>. La circostanza che la legge attributiva del potere non preveda meccanismi di coordinamento tra l'AGCM e le altre Autorità eventualmente interessate dall'indagine di mercato, e che simili meccanismi siano

<sup>64</sup> Art. 1, commi 5 e 6 D.L. n. 104/2023, convertito, con modificazioni, con L. n. 136/2023 (c.d. D.L. Asset).

<sup>65</sup> A titolo esemplificativo cfr., per quanto concerne l'AGCom, l'art. 51 d. lgs. n. 201/2021 (TUSMA), nonché, per quanto concerne l'ARERA, l'art. 43, comma 5 d. lgs. n. 93/2011.

<sup>66</sup> C. Stato, Sez. I cons., 29 gennaio 2024, n. 61.

<sup>67</sup> Questa la posizione di S. PAGLIANTINI, R. PARDOLESI, *Da Twining ad Austin: come far cose con regole o con parole? Sui nuovi poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Foro It.*, 2024, 76 ss.

<sup>68</sup> La prima ha auspicato, con un atto di *advocacy*, una modifica normativa volta a limitarne la portata applicativa a settori non regolati (Segnalazione AGCom al Governo del 6 settembre 2024, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge istitutiva, con la quale si evidenziano le criticità derivanti dall'applicazione del cd. Decreto Asset sulle competenze regolamentari dell'Autorità); la seconda ha impugnato l'atto di *soft law* con cui l'AGCM ha disciplinato l'esercizio del nuovo potere (cfr. «Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136», approvata con provv. AGCM n. 31190 del 7 maggio 2024, e Deliberazione 8 luglio 2024 276/2024/C, recante «RICORSO AVVERSO LA COMUNICAZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ADOTTATA DALLA MEDESIMA CON PROVVEDIMENTO N. 31190 DEL 2024»). Nella presentazione alla Relazione annuale 2024, il Pres. Besseghini ha poi chiarito che «[i]n un mondo in cui la regolazione è chiamata ad intervenire con profili crescenti nei settori regolati, con obiettivi che sono la sintesi di sollecitazione comunitarie, con evidenti e oggettive necessità di miglioramento dei servizi è del tutto chiaro che la 'leale collaborazione istituzionale' debba essere il quadro di riferimento entro il quale svolgere una comune azione».

descritti, peraltro in termini piuttosto approssimativi, in una «Comunicazione» priva di carattere cogente rende evidente che, anche in questo ambito ordinamentale, il canone generale della legalità cooperativa potrà esser chiamato a svolgere un ruolo suppletivo.

##### *5. La legalità cooperativa come concetto atipico non riconducibile alla funzione consultiva*

Pur condividendo con l'attività consultiva alcuni tratti, la legalità cooperativa, nella sua atipicità, non sembra riconducibile a questa funzione<sup>69</sup>.

Dal che, si vedrà, la possibilità di raggiungere conclusioni in parte originali in ordine alle conseguenze giuridiche dell'omesso confronto o del successivo agire difforme.

Per quanto concerne gli elementi di affinità con la funzione consultiva, potrebbe affermarsi che la legalità cooperativa è diretta, in ultima analisi, a ottenere il rilascio di un parere di natura tecnica<sup>70</sup>. Tipologia di parere che – si è osservato in dottrina – meglio realizza il carattere di “neutralità” che, tradizionalmente, è stato associato alla funzione consultiva, soprattutto nei casi in cui il soggetto sollecitato – come avviene per le Autorità indipendenti (o le Agenzie) – sia anche titolare di compiti propri di amministrazione attiva<sup>71</sup>. Proseguendo nel parallelo, poi, potrebbe aggiungersi che il “parere” tecnico frutto di legalità cooperativa possiede, quantomeno, natura obbligatoria. E la possibilità – espressamente contemplata dalla Corte di giustizia – di proseguire l'indagine in caso di mancato riscontro dell'Autorità eccitata

---

<sup>69</sup> Per un'approfondita ricostruzione dei contorni della funzione, v. M. OCCHIENA, N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Dir. economia*, 2019, in partic. 29-36.

<sup>70</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1993, 127, ha proposto una differenziazione basata sul contenuto dei pareri, che possono essere di merito (o opportunità), di legittimità o tecnici. Lo stesso A., tuttavia, già rilevava che «nella pratica [...] quasi sempre i pareri hanno contenuto misto».

<sup>71</sup> M. OCCHIENA, N. POSTERARO, *op. cit.*, 36: «se l'attività consultiva è un'attività neutrale e gli organi che la esercitano non introducono interessi nel procedimento, allora si deve consequenzialmente affermare che un soggetto titolare anche di funzioni di amministrazione attiva esercita attività consultiva in senso proprio solo nel caso in cui il consiglio che gli sia stato richiesto (e che abbia offerto) sia di tipo tecnico».

entro un «termine ragionevole» sarebbe coerente, sotto questo profilo, con gli intenti acceleratori e semplificatori che animano la novella del 2020. L'intervento legislativo – come noto – ha esteso il regime del silenzio devolutivo ai pareri obbligatori<sup>72</sup>, fatta eccezione per le materie sensibili della «tutela ambientale, paesaggistica, territoriale e della salute dei cittadini»<sup>73</sup>.

Al netto dei cennati elementi di contatto con la funzione consultiva, la legalità cooperativa sembra differenziarsene per una serie di rilevanti aspetti.

Su un piano generale, questo scostamento può essere spiegato con il prevalere, nella legalità cooperativa, di un bisogno di collaborazione e, dunque, di «coordinamento». Significativamente, già sull'inizio degli anni Sessanta, quando i condizionamenti europei erano ancora limitati, è stato osservato che il crescente policentrismo amministrativo contribuiva a colorare tale concetto di una duplice accezione. Il coordinamento, infatti, veniva riconosciuto sia come modello di relazione organizzativa alternativo alla gerarchia e al controllo, sia come attività amministrativa che si esplica in una catena continuativa di atti atipici<sup>74</sup>. Proprio l'espansione di questo modello di

---

<sup>72</sup> Il d.l. n. 76/202 ha riformulato in questi termini l'art. 16, comma 2 L. n. 241/1990: «In caso di decorrenza del termine senza che sia stato comunicato il parere o senza che l'organo adito abbia rappresentato esigenze istruttorie, l'amministrazione richiedente procede indipendentemente dall'espressione del parere [...]». Sul punto, v. G. MARI, *L'obbligo di provvedere e i rimedi preventivi e successivi ai silenzi provvedimentali e procedimentali della p.A.*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), F. APERIO BELLA (coordinato da), IV ed., Milano, 2023, 329.

<sup>73</sup> Art. 16, comma 3 L. n. 241/1990.

<sup>74</sup> V. BACHELET, voce «Coordinamento», in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, 632-635, secondo cui il crescente rilievo del coordinamento è ascrivibile allo «sviluppo delle strutture amministrative secondo moduli diversi da quelli tradizionali della gerarchia centralizzata, e [a]l fiorire quindi a tutti i livelli dell'amministrazione di istanze autonome non inserite, o solo parzialmente inserite, nella regola gerarchica. Ecco dunque delinearsi, accanto alla nozione di coordinamento come attività, la figura organizzatoria del coordinamento [...]: nell'ultimo significato allora il coordinamento si pone accanto alla gerarchia e al controllo come uno dei tipici rapporti esistenti fra le diverse figure soggettive della pubblica amministrazione. [...]D]al coordinamento come figura di organizzazione si passa alla attività di coordinamento, che addirittura può dirsi non ancora tipizzata. E anzi si dovrebbe ritenere che, proprio perché trattasi di attività continuativa e molteplice (più ancora che di una serie di atti) essa non è propriamente caratterizzata se non dalla figura organizzatoria in cui viene a svolgersi;

amministrazione plurale – è stato autorevolmente osservato un quarantennio dopo, in un contesto di maggiore europeizzazione del diritto amministrativo – costituisce una delle principali cause della progressiva erosione della “tipicità” e “infungibilità” dell’attività consultiva<sup>75</sup>.

Si richiamano, a titolo esemplificativo, le seguenti differenze.

In primo luogo, diversamente dai pareri obbligatori, che sono tali per espresso volere del legislatore, la legalità cooperativa sottende una lacuna normativa e, nel silenzio della legge, riconnette la doverosità della richiesta di assistenza alla compresenza di due presupposti, il cui apprezzamento è caratterizzato da rilevanti spazi di discrezionalità. In particolare, l’Autorità procedente deve stabilire se: i) il procedimento incrocia una disciplina contigua; ii) in caso affermativo, sia necessario richiedere la collaborazione o si possa fare a meno di tale passaggio, in considerazione del fatto che, secondo la medesima p.A., la prassi/giurisprudenza formatesi nella materia contigua sono sufficientemente chiare ai fini del procedere.

Un’altra rilevante differenza attiene alle tempistiche di interpello. Di regola il parere viene richiesto a istruttoria ultimata, in modo da fornire all’organo adito tutti gli elementi che sono a disposizione

---

ed è comunque certo che essa si esplica per buona parte mediante atti non formali (raccolta, documentazione ed elaborazione di dati; informazioni; suggerimenti; consultazioni; moniti; sollecitazioni; ecc.)). Nella manualistica contemporanea, oltre alla gerarchia, il coordinamento e il controllo si descrive anche il modello relazionale della «direzione» (v. ad es. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, F. FRACCHIA (a cura di), XXVI ed., Milano, 2022, 134 ss.).

<sup>75</sup> C. BARBATI, *L’attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002, 249: «Se un esito [...] può riconoscersi alla ricollocazione funzionale delle attività consultive, avviata dai mutamenti del contesto, questo può farsi consistere nello smarrimento di un loro ruolo “tipico” o comunque “infungibile” [...]. La “causa” della progressiva erosione del ruolo assolto dalle attività consultive si appalesa soprattutto quando vengano considerate nei loro profili relazionali [...]. È, infatti, nel momento in cui ogni processo decisionale sempre più complesso, quanto a fasi in cui si articola e a soggetti che intervengono, porta in sé la necessità del coordinamento fra apparati e del confronto con altre istanze, non solo consultive ma anche di controllo, che gli interventi consultivi entrano in un bilanciamento, per effetto del quale smarriscono un ruolo o un rilievo che possano farsi dipendere da una loro supposta identità o priorità funzionale, sempre più difficile da rintracciare e che certo non appare riducibile alla neutralità delle valutazioni che vengono rese per il loro tramite».

dell'amministrazione procedente<sup>76</sup>. Quando il parere assume contenuto tecnico, è proprio questa diversa collocazione temporale, insieme con le differenti conseguenze dell'inerzia<sup>77</sup>, a distinguerlo dalla figura della "valutazione tecnica", che, al contrario, deve essere acquisita all'interno dell'istruttoria<sup>78</sup>. Ai fini della legalità cooperativa, invece, l'Autorità procedente può richiedere assistenza nel momento che ritenga essere più opportuno<sup>79</sup>. Ed è evidente che, in questo, la legalità cooperativa incrocia il principio costituzionale di buon andamento. In particolare, i corollari dell'economicità e del corretto impiego delle risorse pubbliche sconsigliano di rinviare la richiesta di assistenza a una fase molto avanzata del procedimento. Come posto in luce dalla Consulta, invero, il dovere di buon andamento impone «una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche [...] al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche»<sup>80</sup>. Del resto – si è osservato anche in dottrina – «[c]he la collaborazione agisca come fattore di efficienza, oltre che di unità, e che si ponga come "espressione dinamica

---

<sup>76</sup> C. Stato, Sez. VI, 2 maggio 1988, n. 556, richiamata in A. SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, S. CASSESE (diretto da), vol. II, II ed., Milano, 2003, 1133, nt. 381.

<sup>77</sup> Come illustrato da N. AICARDI, *Le valutazioni tecniche*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di), cit., 843, «nel caso dei pareri degli organi consultivi, [l'inerzia] autorizza [recte, alla luce delle sopravvenute modifiche apportate dal D.L. n. 76/2020, obbliga, ad eccezione delle materie della tutela ambientale, paesaggistica e della salute,] l'amministrazione procedente a prescindere dalla relativa acquisizione, mentre, nel caso della valutazioni tecniche obbligatorie, prevede [...] la surrogazione dell'organo inadempiente».

<sup>78</sup> Cfr., rispettivamente, artt. 16 e 17 L. n. 241/1990.

<sup>79</sup> Nell'istruttoria A561 - *APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE*, conclusa con Provv. n. 31772 del 16 dicembre 2025, l'AGCM ha accertato un abuso di posizione dominante di natura escludente posto in essere da Apple attraverso una lettura strumentale delle norme in materia di protezione dei dati personali. A tal fine, l'Antitrust ha indirizzato al Garante privacy, in conformità con il paradigma della legalità cooperativa, una richiesta di parere. Contrariamente ai casi di parere endoprocedimentale obbligatorio prescritto *ex lege*, in questo caso l'Autorità ha ricercato il confronto prima della notifica alle parti della comunicazione delle risultanze istruttorie, ossia dell'atto che, ai sensi dell'art. 14 d.P.R. n. 217/1998, precede la chiusura della fase istruttoria (v. § 24 del provvedimento finale).

<sup>80</sup> Sent. 26 marzo 1990, n. 139.

relazionale del buon andamento” dell’azione amministrativa, è indubitabile»<sup>81</sup>.

In terzo luogo, sebbene la funzione consultiva implichi una vera e propria “attività” e segua uno svolgimento procedimentale<sup>82</sup>, tale procedimentalizzazione è pur sempre funzionalizzata al rilascio di un atto giuridico<sup>83</sup>, il parere<sup>84</sup>. Ai fini della legalità cooperativa, invece, non è necessario che si formi un atto giuridico tipologicamente riconducibile a questa figura. La Corte di giustizia, infatti, si limita a richiedere la prova di effettive interlocuzioni tra le Autorità interessate (o, quantomeno, di richieste di assistenza rimaste inesitate), comunque formalizzate.

In quarto e ultimo luogo, il fatto che la legalità cooperativa non sia propriamente riconducibile alla funzione consultiva consente di spiegare, almeno in parte, il diverso condizionamento che l’Amministrazione sollecitata è in grado di esercitare nei confronti dell’Autorità procedente. Come noto, sono state tradizionalmente proposte diverse classificazioni del parere amministrativo, a seconda della capacità dell’atto di orientare il contenuto del provvedimento finale. L’elenco più esteso – non unanimemente condiviso in dottrina – ricomprende pareri facoltativi, obbligatori, conformi, semi-vincolanti e

---

<sup>81</sup> M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), Milano, 2012, 123, così richiamato in P. MARZARO, *Semplificazione, coordinamento degli interessi pubblici e leale collaborazione come canone di legittimità dell’azione amministrativa*, in *Diritto e Società*, 2019, 508.

<sup>82</sup> A. SANDULLI, *op. cit.*, 1133: «Il parere introduce, nell’ambito del procedimento principale, una fattispecie sequenziale, che prende l’avvio dalla definizione dell’oggetto, prosegue con la richiesta operata dal responsabile del procedimento, continua con l’istruttoria svolta dall’organo consultivo, e si conclude con l’emissione dell’atto da parte dello stesso, in forma scritta ed adeguatamente motivato».

<sup>83</sup> A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, rist. 1962, 161-162.

<sup>84</sup> G. CORREALE, voce «Parere (dir. amm.)», in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 680 definisce i pareri come «atti mediante i quali un’autorità appresta ad altra – che deve provvedere [...] – apporti conoscitivi utili per l’adozione di un provvedimento destinato ad incidere su interessi istituzionalmente affidati alla cura dell’autorità la quale, gestendoli *quotidie*, risulta, con tali apporti, in grado di rendere l’autorità decidente idonea a soddisfare all’esigenza di adeguatezza cui ogni decisione deve sovvenire».

vincolanti<sup>85</sup>. E, come pure noto, l'attitudine – tipica soprattutto delle ultime tre figure di parere – di incidere sul contenuto del provvedimento finale richiede una previsione di legge espressa. Nella legalità cooperativa, invece, la posizione dell'Autorità eccitata sembra assumere, pur in difetto di una previsione normativa, una particolare forza, assimilabile – nei limiti che si illustreranno – a quella del parere vincolante. In particolare, la Corte di giustizia ha preso in considerazione due scenari. Nel primo, «[il] comportamento [oggetto di indagine] o un comportamento simile [è] già stato oggetto di una decisione da parte dell'autorità [...] competente [...] o [...] della Corte». In simili circostanze – si è visto – «l'autorità [precedente] non potrebbe discostarsene, pur restando libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del[la disciplina azionata]»<sup>86</sup>. Il secondo scenario, invece, è inverato nei seguenti casi: i)

---

<sup>85</sup> A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984, 620, ove si ricorda che: i) i pareri si classificano in facoltativi e obbligatori a seconda che per l'autorità attiva sia facoltativo o doveroso il richiederli; ii) la facoltatività di un parere comporta che l'autorità decidente può mancare di richiederlo, ma non anche di non prenderlo in considerazione una volta che lo abbia ottenuto; pertanto, è sempre necessario motivare le ragioni per cui ci si discosti da un parere facoltativo o obbligatorio; ii) l'Autorità precedente, ricevuto il «parere conforme», mantiene discrezionalità decisoria, potendo decidere se adottare il provvedimento o meno, nel primo caso, tuttavia, il provvedimento dovrà essere conforme al parere. L'A. non prende in esplicita considerazione i pareri semi-vincolanti (o «parzialmente vincolanti», secondo la dizione di P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, IV ed., Milano, 1972, 116), descritti come quei pareri che «possono essere disattesi soltanto mediante l'adozione del provvedimento da parte di un organo diverso da quello che di norma dovrebbe emanarlo, impegnandone la responsabilità amministrativa o politica» (così, ad es., E. CASETTA, *op. cit.*, 430). Tale scelta sembrerebbe coerente con il rilievo critico secondo cui «in realtà risulta difficile ammettere una categoria intermedia fra i pareri vincolanti e quelli non vincolanti, perché le due categorie sono fra loro alternative» (A. TRAVI, voce «Parere nel diritto amministrativo», in *Digesto disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 607). Per quanto concerne, invece, i pareri vincolanti, inizialmente si è ritenuto che, anche per questi, «non diversamente che per i pareri facoltativi e per quelli obbligatori, ci si trova a contatto di pure e semplici dichiarazioni di giudizio» (A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, cit., 163). L'orientamento oggi maggioritario qualifica i pareri vincolanti come atti di volizione, da collocarsi, come tali, nella fase decisoria (D. SORACE, *Il diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2000, 178, che ritiene preferibile configurare il parere vincolante come forma di «co-decisione»; C. Stato, Comm. Spec., parere 13 luglio 2016, n. 1640).

<sup>86</sup> C-252/21 cit., § 56.

manca un provvedimento (o una sentenza della Corte) in termini; ii) il provvedimento (o la sentenza) esistono ma l'Autorità procedente ha dubbi sull'applicazione dei relativi principi al caso di specie; iii) il comportamento di cui trattasi o un comportamento simile è, al contempo, oggetto di esame da parte della competente autorità; iv) in assenza di un'indagine (conclusa o in corso) della competente autorità, l'amministrazione procedente ritiene che il comportamento di un'impresa non è conforme alle disposizioni della materia contigua<sup>87</sup>. In riferimento a questo secondo gruppo di casistiche la sentenza *Meta Platforms* si limita a descrivere un semplice obbligo di consultazione. Favorendo un'interpretazione letterale della pronuncia, si potrebbe ritenere che la Corte ha inteso subordinare l'insorgenza di un effetto di vincolo all'esistenza di una «decisione» («*decision*», nella traduzione inglese; «*décision*», in quella francese)<sup>88</sup>. Tuttavia, questa lettura non sembra sostenibile nel momento in cui il fondamento giuridico della legalità cooperativa viene individuato nel principio di leale collaborazione. Posto che la richiesta di assistenza si basa su tale principio, e non su una previa composizione normativa degli interessi in gioco, in tutti gli scenari immaginati dalla Corte di giustizia l'Autorità procedente non ha ragione, né titolo di mettere in dubbio il nucleo specialistico della valutazione, comunque espressa, compiuta dall'Autorità sollecitata. Alla luce di quanto precede, entrambi gli scenari presi in considerazione dalla Corte di giustizia riconoscono alla legalità cooperativa una particolare *vis* conformativa. Tale lettura, peraltro, consente di allontanare la leale collaborazione dalla declinazione di «mera garanzia procedurale-partecipativa»<sup>89</sup> che è stata criticamente rilevata nella dottrina costituzionalistica, rendendo

---

<sup>87</sup> *Ivi*, § 57.

<sup>88</sup> Il lessico impiegato dalla Corte potrebbe cioè suggerire che solo la presenza di un atto dotato di efficacia giuridica esterna possa produrre un effetto conformativo sull'Autorità istante. Occorrerebbe, in sostanza, un provvedimento, come ricavabile, ai fini dell'analisi, dalla giurisprudenza sulle condizioni di ammissibilità del ricorso in annullamento individuale *ex art.* 263(4) TFUE. Come noto, i ricorrenti non privilegiati (persone fisiche o giuridiche) sono legittimati a impugnare solo «provvedimenti [...] intesi alla produzione di effetti giuridici vincolanti» (Corte di giustizia, Sez. III, 13 febbraio 2014, *Ungheria c. Commissione europea*, C-31/13 P, § 54).

<sup>89</sup> M. MANCINI, *op. cit.*, 998.



l'attività di supporto più prossima alla funzione di «amministrazione attiva» che a quella «consultiva»<sup>90</sup>.

La conclusione potrebbe ritenersi, a prima lettura, dirompente e merita, dunque, alcune precisazioni.

In primo luogo, l'effetto conformativo prodotto dalla legalità cooperativa non è totale, dovendo rimanere saldamente centrato sulla sfera di attribuzioni dell'Autorità consultata. Pertanto, il posizionamento di quest'ultima, comunque formalizzato, lascia impregiudicato il potere dell'Autorità procedente di giungere alla conclusione che, nonostante la riscontrata violazione/osservanza della normativa oggetto di consulto, sussistono ragioni per intervenire/non intervenire ai sensi della disciplina azionata. Si tratta, come visto, di un temperamento diviso dalla stessa Corte di giustizia<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> È nota la tripartizione manualistica tra attività di amministrazione attiva (deliberativa o esecutiva), consultiva e di controllo, cui A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 571 aggiunge l'attività neutra. Su tale ultimo aspetto, cfr. ID., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. process.*, 1964, 200 ss., nonché in *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, 1990, 259 ss. L'attività consultiva è stata a sua volta ricondotta, in parte della manualistica, al *genus* delle funzioni «ausiliarie» (D. SORACE, *op. cit.*, 193). Come ricordato in M. OCCHIENA, N. POSTERARO, *op. cit.*, 34-35, «l'atto consultivo consiste in un apprezzamento strumentale a garantire la qualità, la correttezza della decisione mediante l'assunzione di un contributo qualificato per la specifica conoscenza/capacità/esperienza dell'organo che lo rilascia». Secondo A. TRAVI, *op. cit.*, 615 ss., i pareri di opportunità (o merito), a differenza di quelli di legittimità e tecnici, sono funzionali a «introdurre interessi settoriali». Attraverso il parere detti interessi «assumono una dignità che ne giustifica la piena considerazione (ed eventualmente l'assunzione come criteri) ai fini del provvedimento finale». Atti di questo genere intendono spezzare il «monopolio della funzione amministrativa», con la conseguenza che «la presa in considerazione del parere in esame da parte dell'autorità competente per la decisione finale non può ridursi nella logica della mera motivazione della decisione difforme: deve ispirarsi, piuttosto, ai principi di "leale collaborazione" fra amministrazioni diverse». Secondo l'A., a dispetto del *nomen* simili atti non costituiscono propriamente pareri, presentando forti analogie con gli atti di consenso, collocati nella fase decisoria, dai quali tuttavia si differenziano per l'inferiore forza (co-)determinativa.

<sup>91</sup> C-252/21 cit., § 56: «... pur restando libera di trarne le proprie conclusioni sotto il profilo dell'applicazione del[la disciplina azionata]». In riferimento a diversa fattispecie, non propriamente riconducibile al tema della legalità cooperativa ma assimilabile, piuttosto, ai fatti alla base della vicenda *Telepass*, cfr. già, in termini similari, M. CLARICH, *Le competenze delle autorità indipendenti in materia di pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. Comm.*, 2010, 703: «per quanto riguarda [...] la valutazione dei comportamenti posti in essere dalle imprese, potrebbe essere

In secondo luogo, il diverso fondamento della funzione consultiva e della legalità cooperativa consente di giungere a diverse conclusioni in ordine alla questione della sorte del provvedimento finale che sia stato assunto, rispettivamente, senza acquisire il parere obbligatorio o senza attivare i canali della leale cooperazione istituzionale.

*6. Ricadute giuridiche dell'estraneità della legalità cooperativa alla funzione consultiva*

Normalmente, le censure aventi ad oggetto atti consultivi hanno uno svolgimento puntuale, focalizzandosi su profili di natura estrinseco-formale (il parere obbligatorio è stato richiesto? il parere facoltativo o obbligatorio è stato superato con una adeguata motivazione? il provvedimento finale è aderente al parere conforme, semi-vincolante o vincolante?).

Atteso che, ai fini della c.d. legalità cooperativa, la Corte di giustizia esige, negli scenari dubbi, il coinvolgimento in istruttoria della competente Amministrazione, in modo non dissimile da quanto avviene per i pareri obbligatori, applicando le medesime categorie alla legalità cooperativa si dovrebbe giungere, per analogia, alla conclusione che l'omissione debba sempre essere sanzionata con l'annullamento. Ebbene, atteso che i presupposti applicativi della legalità cooperativa formano oggetto di una valutazione discrezionale<sup>92</sup>, si è dell'avviso che la mancata attivazione del confronto non dovrebbe condurre,

---

attribuito all'Agcm in via esclusiva il potere di sanzionare le pratiche commerciali scorrette anche nei settori regolati, prevedendo l'acquisizione di un parere obbligatorio e vincolante all'autorità di settore in ordine alla violazione delle normative integrative eventualmente emanate da quest'ultima. Il parere vincolante acquisterebbe così nell'ambito del procedimento innanzi all'Agcm il significato di condizionare, senza peraltro esaurire, la valutazione finale circa la sussistenza di un comportamento illecito da sanzionare ai sensi del Codice del consumo. Un siffatto parere vincolante sarebbe rispettoso delle competenze e cognizioni specialistiche dell'autorità di settore che, avendo posto una normativa speciale integrativa del Codice del consumo, è meglio in grado di fornirne un'interpretazione per così dire autentica in sede applicativa e di valutare il comportamento dell'impresa regolata».

<sup>92</sup> Si è infatti visto che, secondo la Corte di giustizia, un'Autorità, pur avendo individuato una sovrapposizione di competenze, potrebbe astenersi dal richiedere l'assistenza se ritiene che la prassi della p.A. specializzata o la giurisprudenza in materia abbiano già affrontato e risolto la questione di interesse.

automaticamente, alla caducazione del provvedimento. Ciò in quanto quel che si palesa, all'esterno, come inerzia potrebbe sottendere, all'interno, una determinazione tacita di non necessarietà del confronto. Diversamente opinando, l'invio della richiesta di assistenza diverrebbe, di fatto, atto vincolato. La discrezionalità valutativa immaginata dalla Corte di giustizia ha dunque come conseguenza che, in caso di omessa richiesta di assistenza, occorrerà verificare a posteriori se la decisione finale risulti compatibile con la normativa intersecata o meno. Questa soluzione, peraltro, sembrerebbe coerente con l'orientamento giurisprudenziale che richiede alla parte privata di dimostrare la concreta lesività del denunciato difetto di cooperazione<sup>93</sup>. Ma allora – potrebbe obiettarsi – il paradigma della legalità cooperativa, di là delle connotazioni valoriali, sarebbe un concetto privo di autonoma rilevanza giuridica, dal momento che la sua inosservanza potrebbe condurre all'invalidazione del provvedimento solo in presenza di ulteriori vizi (in specie, la violazione della legislazione settoriale che non ha formato oggetto di richiesta di assistenza). In realtà, si è dell'avviso che, anche nella lettura qui proposta, la legalità cooperativa produca conseguenze giuridiche apprezzabili. Potrebbe in particolare sostenersi che, in caso di mancata attivazione del dialogo inter-amministrativo pur a fronte di dubbi ermeneutici, il canone della legalità cooperativa attiva una presunzione di non conformità a legge della (o, se si vuole, un criterio di non-deferenza verso la) misura regolatoria imposta senza un previo coordinamento<sup>94</sup>. In queste ipotesi, dunque, il semplice insorgere, in

---

<sup>93</sup> C. Stato, Sez. II, parere (su ricorso straordinario) 6 maggio 2019, n. 1378: «in un sistema a giurisdizione soggettiva come quello adottato nel nostro ordinamento un interesse a ricorrere sussiste se la violazione del dovere di leale cooperazione tra amministrazioni abbia leso un interesse concreto ed attuale non potendo il ricorrente vantare una generica pretesa alla correttezza dell'azione amministrativa. Occorre dunque valutare non solo se vi sia stata una violazione del dovere di leale cooperazione ma, nel caso di risposta affermativa, se questa abbia leso un interesse concreto ed attuale della ricorrente».

<sup>94</sup> Tale presunzione di non conformità – si noti – avrebbe un perimetro più esteso rispetto alla presunzione di innocenza, pacificamente applicabile alle sanzioni amministrative che, agli effetti dell'art. 6 CEDU, si considerano sostanzialmente penali. Mentre la presunzione di innocenza guarda esclusivamente alla potestà punitiva della p.A., la presunzione di non conformità non incontra questo limite. Basti pensare, per fare un esempio, a una misura strutturale o comportamentale che, in ipotesi, venga imposta in un mercato regolato dall'AGCM, ai sensi del nuovo potere

sede giurisdizionale, di dubbi circa la compatibilità del provvedimento controverso con le normative settoriali lambite potrebbe dirsi sufficiente a determinare l'annullamento, laddove, ovviamente, si dimostri che l'errore ha inciso lesivamente sull'assetto degli interessi. Una simile presunzione di non conformità non coinciderebbe pienamente, si noti, con la figura dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria. Mentre quest'ultima tipologia di vizio è normalmente esclusa ove l'Autorità procedente dimostri di aver condotto approfondimenti istruttori al suo interno<sup>95</sup>, se del caso previo ricorso alla consulenza-difensiva dell'Avvocatura generale dello Stato<sup>96</sup>, la legalità cooperativa richiede un *quid pluris*, ossia la prova di aver proficuamente ricercato, quantomeno in via informale, il conforto esterno dell'Amministrazione competente.

Per ragioni in parte analoghe, infine, non si ravvisano ostacoli concettuali a immaginare forme irrituali di validazione postuma del provvedimento finale da parte del competente Regolatore<sup>97</sup>. Certo, la legalità cooperativa aspira, *naturaliter*, a uno sviluppo ordinato e lineare, essendo diretta a stimolare l'invio tempestivo di richieste di assistenza e la loro sollecita esitazione. Non scorrendosi di funzione propriamente consultiva, però, non sussistono i limiti teorici che si

---

di *market investigation* di cui all'art. 1, comma 5 D.L. n. 104/2023, senza aver prima ricercato un proficuo e leale coordinamento con l'Autorità settoriale.

<sup>95</sup> Nel caso *Orlen* la Corte di giustizia ha stabilito che, in linea di principio, la Commissione non può, in un procedimento di abuso di posizione dominante, accettare impegni che potrebbero pregiudicare il principio di solidarietà energetica di cui all'art. 194 TFUE (Sez. II, 26 settembre 2024, *Orlen S.A. c. Commissione e al.*, C-255/22 P, §§ 95-96). Nel caso concreto, tuttavia, non vi sarebbero state criticità di sorta, avendo la Commissione espressamente «tenuto conto degli obiettivi della politica dell'Unione nel settore dell'energia» (*ibid.*, § 100).

<sup>96</sup> S. TRANQUILLI, *Il malum discordiae del potere amministrativo. Contributo allo studio dei conflitti e delle liti tra Pubbliche Amministrazioni*, Napoli, 2022, 346 ss.

<sup>97</sup> L'atipicità dei fenomeni qui trattati impedisce di far riferimento, a questi fini, ai termini, tecnici, di "convalida" (ai sensi dell'art. 21-*nonies*, comma 2 L. n. 241/1990, entro un termine ragionevole è possibile assumere un provvedimento di secondo grado che rimuove il vizio di legittimità, illustrandone le ragioni di pubblico interesse), "ratifica" (intesa come meccanismo di superamento del vizio di incompetenza relativa) o meglio ancora, per prossimità con i temi trattati, "sanatoria in senso stretto" (ossia l'"emissione [ad opera di diverso organo] di un atto preparatorio o intermedio che è stato omesso nell'iter procedimentale": cfr. A.G. PIETROSANTI, *La convalida del provvedimento*, in *Principi e regole*, cit., 641).

oppongono all'effetto sanante del parere reso senza una apposita sollecitazione<sup>98</sup> e, finanche, dopo la fase decisoria<sup>99</sup>. Del resto, soprattutto nei casi che pongono delicate questioni di raccordo normativo, un avallo postumo del provvedimento potrebbe proiettarsi al futuro, esprimendo la volontà della competente Autorità di assumere, a beneficio della certezza del diritto, una presa di posizione esplicita. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, con un intervento (o *amicus curiae*) all'interno di un ipotetico giudizio di impugnazione e/o la diffusione di comunicati stampa sui propri canali ufficiali<sup>100</sup>. Anche simili iniziative tardive, pare, realizzerebbero, pur "goffamente", i fini della leale collaborazione istituzionale. E, come tali, potrebbero essere sufficienti – se non a sancire la legittimità del provvedimento – a disinnescare la descritta presunzione di non conformità.

### Conclusioni

Nelle pagine che precedono si è tentato di dimostrare che la Corte di giustizia – non è dato sapere con quale livello di consapevolezza – ha elaborato un nuovo concetto, tratto dal principio generale di leale

---

<sup>98</sup> In riferimento alla funzione consultiva si è detto che «la mancata richiesta, presupposto per il legittimo rilascio della manifestazione di giudizio, non abilita l'organo consultivo a consigliare l'amministrazione attiva, con la conseguenza che il parere emanato senza essere domandato non sembra dispiegare nessun effetto sanante con riguardo al provvedimento illegittimo. Anzi, in siffatta ipotesi, a ben vedere, si può persino dubitare che ci si trovi, in tal caso, al cospetto di un atto propriamente qualificabile alla stregua di un "parere"» (così M. OCCHIANA - N. POSTERARO, *op. cit.*, 54).

<sup>99</sup> E. CASETTA, *op. cit.*, 430: «Il riferimento alla funzione consultiva, quale elemento essenziale del parere, indurrebbe a risolvere in senso negativo il problema della possibilità di sanare successivamente un provvedimento emanato senza che sia stato richiesto un parere obbligatorio, atteso che un parere successivo non è in grado di adempiere alla funzione consultiva, la quale, per sua natura, deve svolgersi prima che sia emanata la decisione».

<sup>100</sup> Da cui un'ulteriore conferma del fatto che, nel citato caso *Telepass* (*supra* § 2), il Consiglio di Stato non si è occupato, a ben vedere, di legalità cooperativa, limitandosi a riscontrare, formalisticamente, la mancata richiesta di un parere. È significativa, al riguardo, la circostanza che lo stesso Garante privacy, pur essendo intervenuto in giudizio, non ha preso posizione sul merito della questione, ossia sulla conformità o meno del provvedimento controverso alla disciplina sulla protezione dei dati personali.

cooperazione. Si è proposto di denominarlo “legalità cooperativa”, in continuità con il paradigma della “legalità procedurale” che, secondo una felice dizione, caratterizza l’azione delle Autorità indipendenti<sup>101</sup>. La legalità cooperativa opera in via suppletivo-integrativa, al ricorrere di alcune condizioni cumulative, consistenti, in estrema sintesi, nella contiguità e parziale sovrapponibilità di una serie di corpi normativi e nella presenza di lacune in ordine ai criteri di raccordo delle competenze amministrative e/o delle norme di diritto sostanziale<sup>102</sup>. In sintesi, la legalità cooperativa impone all’Amministrazione procedente, allorché l’indagine sollevi questioni estranee alla propria sfera di competenza, di attenersi alla prassi univoca della competente autorità, da ritenersi, dunque, vincolante nel suo nucleo specialistico. Se non individua precedenti di immediata pertinenza, poi, l’Autorità procedente deve inviare una richiesta di collaborazione all’Amministrazione competente. Il canone si è affermato in riferimento a casi di applicazione incidentale del GDPR ad opera di Autorità di tutela della concorrenza (e del consumatore)<sup>103</sup>. Tuttavia – si è tentato di argomentare – esso ha portata naturalmente generale, promanando da un principio generale del diritto<sup>104</sup>. In potenza, la legalità cooperativa ha un raggio di azione molto esteso, tenuto conto della tecnica alluvionale di normazione del legislatore europeo<sup>105</sup>. Il concetto presenta elementi atipici e non sembra riconducibile alla funzione consultiva<sup>106</sup>. La diversa collocazione sistematica degli istituti consente di affrontare in modo originale alcune rilevanti questioni: il sorgere del dovere di collaborazione a fronte del verificarsi di presupposti oggetto di valutazione discrezionale; la particolare forza determinativa dei riscontri (formali o informali) forniti a seguito della richiesta di assistenza; il regime di (non automatica) invalidità del provvedimento finale assunto in difetto di una richiesta di assistenza; la possibilità di immaginare sanatorie (o meglio, con termine volutamente atecnico, avalli) anche dopo la fase decisoria<sup>107</sup>.

---

<sup>101</sup> *Supra* Introduzione.

<sup>102</sup> *Supra* § 1.

<sup>103</sup> *Supra* § 2.

<sup>104</sup> *Supra* § 3.

<sup>105</sup> *Supra* § 4.

<sup>106</sup> *Supra* § 5.

<sup>107</sup> *Supra* § 6.

A conclusione della presente analisi, resta da chiedersi se la legalità cooperativa costituisca una novità da salutare con favore o, piuttosto, una minaccia per l'effettività della vigilanza amministrativa. Certamente, il lettore potrebbe avvertire un certo disagio nell'accogliere questo nuovo canone di azione. Il giudice europeo – forse senza prefigurarsi completamente le implicazioni del principio di diritto affermato – ha di fatto introdotto regole di coordinamento che la legge non prevede. Regole che, ove ripetute su larga scala, potrebbero condurre a una implosione del sistema di diritto amministrativo europeo. Il rischio non sembra trascurabile nel momento in cui si ammette che molti centri di potere potranno trovarsi costretti, anche in chiave difensiva, a ricercare momenti di confronto intersettoriale, con il rischio, poi, di esporsi, nei limiti che si è tentato di descrivere, al sostanziale potere di veto delle competenti autorità. Proprio questi legittimi timori hanno indotto chi scrive a collocare la legalità cooperativa entro un perimetro di ragionevolezza. Sarebbe un vero paradosso, del resto, se, a seguito di un improprio recepimento di schemi tipici della funzione consultiva (e, in particolare, del parere obbligatorio e vincolante), un concetto ricavato dal principio di leale cooperazione divenisse lo strumento per alimentare, anche in modo strumentale, antagonismi tra pubblici poteri. All'opposto, il canone della legalità cooperativa potrebbe divenire il mezzo per recuperare pezzi di legalità, procedurale e sostanziale, persi nei meandri di una legislazione alluvionale. Non crea istituti nuovi, ma – potrebbe dirsi – crea un collante per decodificare e razionalizzare l'esistente<sup>108</sup>. Lo sviluppo, peraltro, sarebbe coerente con la sempre «maggiore autonomia e capacità di penetrazione» che, secondo parte della dottrina, sta gradualmente assumendo il principio di leale collaborazione tra

---

<sup>108</sup> In riferimento alla duttile e flessibile forza ordinante del principio di leale collaborazione, cfr. R. TONIATTI, *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell'autonomia speciale e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento*, in *Federalismi.it*, 2023, 133, secondo cui il principio «esprime il momento dell'equilibrio – di per sé sempre dinamico – nell'esercizio delle rispettive funzioni dello Stato e delle autonomie territoriali e rappresenta la condizione per il più efficiente soddisfacimento dell'interesse condiviso di tutte le componenti costitutive – tanto di quella centrale quando di quelle regionali – per il miglior funzionamento del sistema unitario, nonostante le distinzioni strutturali ed anzi proprio al fine della garanzia di tali distinzioni».

p.A.<sup>109</sup>. E così, anche nella legalità cooperativa, «la leale collaborazione v[errebbe] [...] a dispiegare, com'è tipico dei principi, una funzione da una parte integratrice e dall'altra interpretativa»<sup>110</sup>.

Inquadrata la questione nei termini che precedono, il consolidamento di una giurisprudenza di questo tenore potrebbe sortire un duplice effetto disciplinante.

In primo luogo, nei confronti del legislatore, ricordandogli che l'introduzione di livelli eccessivi di regolazione rappresenta non solo un costo per le piccole e medie imprese – come evidenziano i Report di Mario Draghi<sup>111</sup> e della Commissione affari europei del Senato francese<sup>112</sup> – ma anche (e soprattutto) per l'Amministrazione, chiamata a farsi carico, alla luce della legalità cooperativa, di un sempre più significativo “costo” di coordinamento. Insomma, il proliferare di Gruppi e Comitati di coordinamento altro non è che la spia di un problema più serio, che disvela un modo di legiferare in cui l'approccio quantitativo prevale su quello qualitativo.

In secondo luogo, alcuni recenti sviluppi mostrano che la sentenza *Meta Platforms* sta spingendo le Amministrazioni maggiormente toccate dal *decisum* a intensificare i rapporti. Per la prima volta dalla loro istituzione, il GPDG e l'AGCM hanno siglato, in data 23 luglio 2025, un protocollo di intesa<sup>113</sup>. Il documento suggella la volontà, espressa a livello politico-istituzionale, di risolvere anticipatamente i

---

<sup>109</sup> P. MARZARO, *op. cit.*, 509-510, secondo cui il processo, tuttora in corso, dipenderebbe dal fatto che il principio di leale collaborazione «è venuto ad assumere in modo sempre più netto la funzione di parametro fisiologico dell'operare della conferenza di servizi».

<sup>110</sup> *Ibid.*, 512.

<sup>111</sup> M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, Part B - *In-depth analysis and recommendations*, Luxembourg, 2025, 321: «SMEs tend to perceive the cost of complying with EU law as greater, also because they are less likely to survive long enough to reap the full benefits of regulation. In 2023, 55% of SMEs flagged regulatory obstacles and administrative burden as their greatest challenge. This was also the second most quoted challenge for start-ups (52%, after access to finance) and the third most frequently cited for mid-caps (36%, after difficulties in finding employees and supply chain disruptions [...])».

<sup>112</sup> Sénat, Sessione ordinaria 2024-2025, n. 190 del 4 dicembre 2024, Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes «sur la dérive normative de l'Union européenne», <https://www.senat.fr/rap/r24-190/r24-190.pdf>.

<sup>113</sup> <https://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=10153873>; [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/normative/protocollo\\_AGCM\\_Privacy\\_2025.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/normative/protocollo_AGCM_Privacy_2025.pdf).



conflitti inter-amministrativi<sup>114</sup>, specie all'indomani della vicenda *Telepass*. L'iniziativa – già anticipata in via di prassi<sup>115</sup> – è coerente con una serie di proposte formulate, per ora all'interno di atti di *soft law*, dall'EDPB<sup>116</sup> e dall'EDPS<sup>117</sup>. Si segnalano altresì i primi studi dottrinali sul tema, anche se, in questo stadio, ancora tarati su una declinazione GDPR-centrica della legalità cooperativa<sup>118</sup>. Merita particolare attenzione, poi, la prima applicazione del canone della legalità cooperativa a una fattispecie estranea al campo della protezione dei dati personali. Il 14 gennaio 2025, l'AGCM ha infatti adottato un provvedimento di non luogo a provvedere a definizione di un procedimento che essa aveva avviato ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette. Tale scelta è stata motivata alla luce

---

<sup>114</sup> Tipicamente, questa figura presuppone un «consenso pieno» delle Autorità siglanti circa gli ambiti di reciproca sovrapposizione. I protocolli hanno «natura prevalentemente «politico-istituzionale»», venendo spesso utilizzati per «“siglare” la fine di un conflitto (di competenza) tra Amministrazioni». Nei contenuti, essi non vanno oltre la predisposizione di «strumenti generici espressione ordinaria di leale collaborazione». Così S. TRANQUILLI, *op. cit.*, 337-343.

<sup>115</sup> Come visto, nell'istruttoria A561 - *APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE*, cit., avviata prima della sottoscrizione del suddetto protocollo di intesa, l'Antitrust ha indirizzato al Garante privacy una richiesta di parere.

<sup>116</sup> Cfr. l'EDPB Statement n. 6/2024 del 3 dicembre 2024, intitolato «*Fostering Cross-Regulatory Consistency and Cooperation*», in cui si raccoglie l'invito della Commissione ad allocare risorse sulla cooperazione con altre autorità, soprattutto nella sfera della «*new EU digital legislation*» ([https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-12/edpb\\_statement\\_20241203\\_ec\\_2nd\\_gdpr\\_evaluation\\_report\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-12/edpb_statement_20241203_ec_2nd_gdpr_evaluation_report_en.pdf)). Il 16 gennaio 2025, poi, l'EDPB ha pubblicato un Position paper sul rapporto tra protezione dei dati personali e diritto della concorrenza, in cui vengono esplorate forme di potenziamento del coordinamento amministrativo ([https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb\\_position-paper\\_20250116\\_interplay-between-data-protection-and-competition-law\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb_position-paper_20250116_interplay-between-data-protection-and-competition-law_en.pdf), §§ 22-26).

<sup>117</sup> Il 15 gennaio l'EDPS è tornato sulla suggestione, già avanzata in passato, di una Digital Clearing House: cfr. *Towards a Digital Clearinghouse 2.0. Concept Note*, [https://www.edps.europa.eu/system/files/2025-01/towards\\_a\\_digital\\_clearinghouse\\_2\\_0\\_january\\_2025\\_en\\_0.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2025-01/towards_a_digital_clearinghouse_2_0_january_2025_en_0.pdf), § 56, ove la necessità di stabilire forme di più stretto coordinamento inter-amministrativo viene tratta dai principi di leale cooperazione e di *ne bis in idem*.

<sup>118</sup> P. DE HERT, P. HAJDUK, *EU cross-regime enforcement, redundancy and interdependence. Addressing overlap of enforcement structures in the digital sphere after Meta*, in *Technology & Regulation*, 2024, 291 ss.

della conduzione, da parte della Commissione, di un procedimento parallelo avente ad oggetto contestazioni in larga parte analoghe e mosse, in quel caso, ai sensi del DSA. In tale sede, l'Antitrust ha dato conto di una serie di interlocuzioni informali con la Commissione, ad esito delle quali ha ritenuto di dover arrestare la propria indagine, sulla base dell'articolo 4(3) TUE<sup>119</sup>. Il che – pare – fornisce un'ulteriore conferma della portata generale e transettoriale del principio.

---

<sup>119</sup> Prov. AGCM n. 31438 del 14 gennaio 2025, sul caso PS12658 - *META-DEEP FAKE*. È importante notare che, nella fattispecie, non sussisteva, *aliunde*, un obbligo giuridico ad assumere una decisione di non luogo a provvedere. Invero, a differenza dei rapporti tenuti con le autorità nazionali di tutela della concorrenza nella cornice della Rete europea della concorrenza (art. 11(6) Reg. (CE) n. 1/2003), la Commissione, quando applica il DSA nei confronti delle *very large online platform*, non gode di un potere di avocazione dell'indagine nei confronti delle autorità nazionali competenti a proteggere i consumatori. Inoltre, in forza dei cc.dd. criteri *Menci* (Corte di giustizia, Grande Sezione, 20 marzo 2018, *Luca Menci*, C-524/15, §§ 41-47), l'AGCM ben avrebbe potuto gestire l'istruttoria con accorgimenti tali da prevenire, in futuro, possibili eccezioni di *ne bis in idem*.