

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

## **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 MAGER, 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 ASSEGNAZI 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



## **Protezione dei dati personali e strumenti di anticipazione della tutela: il potere di avvertimento\***

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni preliminari e delimitazione dell’oggetto dell’indagine. – 2. L’avvertimento, inteso come misura anticipatoria della tutela, quale novità del RGPD: dalle prime discipline nazionali di protezione dei dati personali al pacchetto di riforma della protezione dei dati dell’UE. – 3. L’avvertimento nelle discipline di protezione dei dati personali: finalità e caratteri. – 4. (Segue) I confini (talora incerti) dell’avvertimento: uno sguardo alla prassi applicativa. – 5. (Segue) I cd. avvertimenti generali. – 6. Gli effetti dell’avvertimento. – 7. Ultime considerazioni: l’avvertimento quale “cenerentola” tra le misure correttive?

### *1. Considerazioni preliminari e delimitazione dell’oggetto dell’indagine*

1.1. La riflessione sugli strumenti di anticipazione della tutela presenti nelle discipline di protezione dei dati personali – segnatamente in quelle oggi vigenti ed originate dal pacchetto di riforma legislativa in materia di protezione dei dati del 2012<sup>1</sup>, portato a compimento nel 2016 – richiede una preliminare delimitazione del campo d’indagine, atteso che, potrebbe dirsi, larga parte dello strumentario in esse

---

\* Il testo sviluppa i contenuti della relazione tenuta in occasione del Convegno “Nuove frontiere della regolazione conformativa dei mercati: esperienze a confronto”, Università degli Studi di Trento – 6 e 7 febbraio 2016. Le considerazioni svolte, proprie dell’autore, non sono riferibili all’Istituzione presso la quale opera.

<sup>1</sup> Con la locuzione indicata nel testo si fa riferimento, anzitutto (come indicato nella Comunicazione “Salvaguardare la privacy in un mondo interconnesso. Un quadro europeo della protezione dei dati per il XXI secolo” del 25.1.2012, le cui linee essenziali erano state enunciate nella Comunicazione “Un approccio globale alla protezione dei dati personali nell’Unione europea” del 4.11.2010), al Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati), di seguito citato con l’acronimo RGPD, e alla coeva direttiva (UE) 2016/680 del 27 aprile 2016 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (cd. LED, *Law enforcement directive*).

contenuto (sin dalle più risalenti normative in materia) è, a ben vedere, preordinato a prevenire la violazione dei valori personalistici e delle situazioni giuridiche soggettive sottese al diritto alla protezione dei dati personali.

Infatti, l'osservanza dei principi generali di protezione dei dati<sup>2</sup> – non disgiunta da un'effettiva applicazione del principio di *accountability* (art. 5, par. 2, del RGPD) – e l'esercizio da parte dell'interessato degli strumenti che, nel loro insieme, danno corpo al diritto alla protezione dei dati personali – anzitutto i cd. diritti informatici, quali il diritto di accesso, di rettifica, di opposizione o di cancellazione (disciplinati agli artt. 15-21 del RGPD) – sono tali da (o, quantomeno mirano ad) assicurare il soddisfacimento delle pretese individuali anche indipendentemente dall'attivazione di rimedi giurisdizionali o di natura amministrativa. In una battuta, con le parole di Stefano Rodotà, le discipline di protezione dei dati già conterrebbero gli strumenti che fanno di ciascuno il “garante di se stesso”<sup>3</sup>.

1.2. Ciò detto, la riflessione che siamo però chiamati a svolgere si incentra sulle forme di tutela, di natura anticipatoria, che prevedono l'intervento dell'autorità controllo<sup>4</sup>, e segnatamente sulla misura

---

<sup>2</sup> Anzitutto quelli ora contenuti nell'art. 5 del RGPD.

<sup>3</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Relazione per l'anno 1998. Discorso del Presidente*, Roma, 12 aprile 1999, in *gpdp.it*, doc. web n. 3529092: secondo l'Autore, «la novità del sistema non consiste nell'aver creato un organo al quale il cittadino deve necessariamente rivolgersi quando viene messo in discussione o violato uno dei suoi nuovi diritti. L'innovazione vera sta nell'aver costituito ogni cittadino come garante di se stesso, dal momento che ciascuno può direttamente curare la tutela dei propri diritti senza alcuna intermediazione burocratica». Rodotà torna a ribadire l'assunto in occasione dell'audizione del “Comitato di lavoro sull'usura e il racket”, nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere; nel Resoconto stenografico della riunione di mercoledì 2 febbraio 2000 si legge: «C'è una linea che corrisponde alla logica della legge n. 675: non mi stanco di ripetere che l'importanza di questa legge non sta nell'avere istituito un nuovo organo burocratico, il Garante, ma nell'aver costituito ciascun cittadino come garante di se stesso: cioè avergli attribuito un potere di controllo sulla gestione delle informazioni fatta da soggetti pubblici o privati».

<sup>4</sup> Sui cui poteri, per una prima ricognizione e ulteriori richiami, cfr. R. LATTANZI, *Supervisory Authorities (Powers)*, in G. COMANDÈ (ed.), *Elgar Encyclopedia of Law and Data Science*, Cheltenham – Northampton (Ma), 2022, 329 ss. Come è noto, nell'ordinamento nazionale l'autorità di controllo è il Garante per la protezione dei

prevista all'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD, in forza del quale l'autorità di controllo, nell'esercitare i propri poteri correttivi<sup>5</sup>, può «rivolgere avvertimenti al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento sul fatto che i trattamenti *previsti* [corsivo aggiunto] possono verosimilmente violare le disposizioni del presente regolamento»<sup>6</sup>.

---

dati personali: cfr. art. 2-bis, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, nel seguito, semplicemente, "Codice").

<sup>5</sup> Non forma quindi oggetto di indagine in questa sede il più ampio e variegato strumentario a disposizione delle autorità di controllo (e dalle stesse largamente impiegato) volto ad assicurare una più agevole *compliance* (per ricorrere a un termine di largo uso) e che persegue quindi la funzione (latamente intesa) di prevenzione delle violazioni: strumenti i cui contenuti si desumono, anzitutto, dai compiti assegnati alle autorità di controllo dall'articolo 57 – in particolare alle lett. c), d), l) e v) – e nei poteri loro riconosciuti nell'art. 58 del RGPD – in particolare, al di là del caso dell'avvertimento, nelle forme previste al par. 3, lett. a), b) e d) –. Senza poter procedere ad un'analisi più ravvicinata, si tratta dei canali di comunicazione con il pubblico e i titolari del trattamento, da tempo alimentati (con livelli differenziati di approfondimento) da tutte le autorità di protezione dei dati (ed ora anche dal Comitato europeo per la protezione dei dati) ricorrendo a strumenti informativi/interpretativi della più varia natura, primi fra tutti le linee guida, finalizzate ad esplicitare (anticipatamente rispetto all'attività di controllo) le corrette modalità di attuazione delle disposizioni di protezione dei dati personali, in particolare delle norme e delle clausole generali nelle stesse contenute. E, nondimeno, una funzione analoga è stata assolta in passato dai codici di deontologia e di buona condotta approvati dalle autorità di protezione dei dati e, oggi, alla luce dell'art. 40 del RGPD, dai codici di condotta, la cui predisposizione è incoraggiata dalle autorità di controllo (e sui quali queste ultime sono chiamate ad esprimere un parere sulla conformità al RGPD): anche questi strumenti possono significativamente concorrere ad aumentare la sicurezza giuridica in ordine alla corretta esecuzione dei trattamenti e, quindi, a prevenire le violazioni.

<sup>6</sup> La locuzione è espressa in (alcune delle) altre versioni linguistiche del Regolamento con le seguenti espressioni: «*intended processing operations*», «*opérations de traitement envisagées*», «*beabsichtigte Verarbeitungsvorgänge*», «*operaciones de tratamiento previstas*» e, ancora, «*operações de tratamento previstas*». In estrema puntualizzazione, si potrebbe ritenere che, presupponendo la disposizione un trattamento solo previsto (cioè non ancora in essere), ancora non vi sia, in senso proprio, un titolare o un responsabile del trattamento (se non in chiave prospettica). Ma il legislatore chiaramente riferisce la titolarità (o la qualità di responsabile) del trattamento al soggetto che sta pianificando le operazioni di

Sulla base della disposizione appena richiamata<sup>7</sup>, in prima approssimazione deve riconoscersi che, nel caso dell'avvertimento, il potere correttivo dell'autorità di controllo è esercitato in una fase in cui lo specifico trattamento oggetto della misura in parola non è ancora in essere, è (per l'appunto) solo previsto; il trattamento è oggetto di pianificazione o, se si vuole, è in fase di *design*<sup>8</sup> o, ancora,

---

trattamento e che, solo, in questa veste, può quindi essere destinatario del potere di avvertimento.

<sup>7</sup> Ad essa si farà prioritariamente riferimento nella trattazione, con la precisazione, però, che il RGPD ha fatto da matrice rispetto alle altre disposizioni di protezione dei dati pure recanti, con il medesimo significato, la misura dell'avvertimento. Così, con identico tenore letterale, l'art. 58, par. 2, del Regolamento (UE) 2018/1725 del 23 ottobre 2018 sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il Regolamento (CE) n. 45/2001 e la Decisione n. 1247/2002/CE, nonché l'art. 47, par. 2, lett. a), direttiva (UE) 2016/680 la quale identicamente prevede che l'autorità di controllo possa «rivolgere avvertimenti al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento sul fatto che i trattamenti previsti possono verosimilmente violare le disposizioni adottate a norma della presente direttiva». Su tali disposizioni non si soffermano le presenti considerazioni, se non per rilevare che la richiamata disposizione della LED ha formato oggetto di recepimento nell'ordinamento italiano per mezzo dell'art. 37, comma 3, lett. c), d.lgs. 18 maggio 2018, n. 51 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio), secondo cui il Garante può «rivolgere avvertimenti al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento in ordine alle possibili violazioni delle norme del presente decreto» (cioè del d.lgs. n. 51/2018): si tratta, all'evidenza, di disposizione poco felice che, al di là di ulteriori considerazioni, tradisce la specificità della misura introdotta a livello europeo, che ha il suo *proprium* nella valenza anticipatoria che caratterizza l'avvertimento, in presenza di trattamenti, come si è visto, soltanto previsti (ai quali invece la disposizione nazionale di recepimento della LED non fa riferimento alcuno).

<sup>8</sup> Si tratta, specie in relazione a (più articolati o sofisticati) sistemi informativi di trattamento dei dati personali, di una fase decisiva per assicurare che vengano comunque rispettati (*by design*, per impostazione predefinita) i principi di protezione dei dati personali, prevenendo violazioni che (in larga parte dei casi) avrebbero ricadute di natura sistemica: v. al riguardo i rilievi critici del Garante nel provv. 15 novembre 2018, n. 481, doc. web n. 9059949, nei confronti dell'Agenzia delle entrate in materia di obbligo di fatturazione elettronica: «Il tempestivo, e necessario, coinvolgimento dell'Autorità, ora previsto anche in fase legislativa,

semplicemente, il sistema preposto al trattamento (non importa quanto sofisticato)<sup>9</sup>, pur “pronto all’uso”, (non importa per quale ragione) non è ancora entrato in funzione, sì da potersi ritenere che il trattamento preso in considerazione non abbia (ancora) avuto inizio<sup>10</sup>.

Superata questa soglia<sup>11</sup>, in caso di violazione, possono – a seconda dei casi – trovare spazio altri poteri correttivi riconosciuti alle autorità

---

avrebbe certamente potuto contribuire ad avviare il nuovo progetto con modalità e garanzie rispettose della protezione dei dati personali fin dalla progettazione». Anche nell’esperienza tedesca, nello stesso senso si è espresso l’avvertimento indirizzato al governo regionale della Turingia, volto a evidenziare la possibile violazione del rispetto del principio di minimizzazione (ribadendo l’ammissibilità della comunicazione al Parlamento dei soli dati personali necessari per l’adempimento dei compiti della commissione d’inchiesta, nota come “*Untersuchungsausschuss Postenaffäre*”, istituita, a seguito dello scalpore suscitato da una relazione della locale Corte dei conti sulle pratiche di assunzione dei segretari di stato da parte del governo del *Land* nonché dei collaboratori personali presso i ministeri e la cancelleria di Stato, per esaminare la correttezza delle procedure di assunzione o dell’assegnazione del personale): cfr. 6. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz nach der DS-GVO des Thüringer Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, 2024, 87 ss.

<sup>9</sup> Si pensi, banalmente, anche ad un sistema di videosorveglianza, già approntato e in grado di riprendere immagini in contesti nei quali il trattamento sarebbe vietato, ma (ancora) disconnesso dall’alimentazione elettrica.

<sup>10</sup> Quanto riferito nel testo, risultante dalla lettura del dato normativo che, in termini astratti, si caratterizza per linearità (e in questi termini è peraltro interpretato in misura assolutamente prevalente dalla letteratura che si è soffermata sulla disposizione), deve comunque fare i conti con le fattispecie concrete che le autorità di controllo possono trovarsi a dover valutare e, segnatamente, con il problema (fattuale), che può presentarsi, dell’incertezza (anche correlato alle possibili difficoltà di accertamento in concreto dei fatti) circa l’esistenza (o meno) del trattamento oggetto della misura da adottarsi. Sul punto si torna *infra* e alla nota 45.

<sup>11</sup> Non se ne avvedono P. VOIGT E A. VON DEM BUSSCHE, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR)*, Springer, 2017, 209, che nella trattazione egualiano all’avvertimento l’ammonimento (rispettivamente *warning* e *reprimand*), ritenendo altresì che, in entrambi i casi, «*These instruments can only be used by the Supervisory Authorities if infringements of the GDPR have not been proven yet*». Ma qui si deve obiettare che la questione non attiene a profili probatori: nel caso dell’avvertimento, infatti, la presenza di un trattamento iniziato precluderebbe comunque l’esercizio di questo potere conferito alle autorità di controllo e, più che di prova della violazione (che non può, per definizione, darsi), dovrebbe semmai parlarsi di una valutazione prognostica secondo la quale, in base agli elementi disponibili, una violazione potrebbe conseguire alle operazioni di trattamento ove poste in essere. Anche nell’esperienza italiana sembra obliterare questo profilo, determinante per il corretto

di controllo dall'art. 58, par. 2, del RGPD<sup>12</sup>. Non più, però, l'avvertimento.

## 2. L'avvertimento, inteso come misura anticipatoria della tutela, quale novità del RGPD: dalle prime discipline nazionali di protezione dei dati personali al pacchetto di riforma della protezione dei dati dell'UE

2.1. Se queste primissime considerazioni forniscono le coordinate essenziali dell'avvertimento nella disciplina vigente, va subito detto che lo stesso, in relazione ai contenuti che lo connotano, è una novità del RGPD e, più in generale, delle discipline che sono andate a costituire il cd. pacchetto di riforma protezione dati<sup>13</sup>.

---

inquadramento dell'avvertimento, L. CALIFANO, *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali*, in *federalismi.it*, n. 33, 2020, 1, 10, che, in quanto misura correttiva, annovera *sic et simpliciter* tale potere tra gli strumenti «preordinati a porre fine alle infrazioni del Regolamento e a ripristinare la correttezza dei trattamenti», affermando altresì che «l'Autorità potrà decidere se la sanzione sarà uno strumento di per sé sufficiente per persuadere il trasgressore, oppure se accompagnarla con una più tradizionale misura di ripristino (che va dall'avvertimento al divieto, passando per ammonimento, prescrizione e limitazione)».

<sup>12</sup> Il riferimento va, in particolare, alle misure previste alle lettere b), d), e), f), g), i) e j) dell'art. 58 par. 2 del RGPD. Val solo la pena precisare che le misure correttive che fanno capo a tali fattispecie non si collocano in una scala di “afflittività” – *a minore ad maiorem* –, ma possono piuttosto trovare applicazione, se del caso anche contestualmente, in base alle (varie) circostanze che ne giustificano l'adozione. In senso diverso, L. CALIFANO, *Il ruolo di vigilanza del Garante per la protezione dei dati personali*, *ibidem*, evoca una «scala di gravità degli interventi azionabili» per le misure contenute nell'art. 58, par. 2 del RGPD.

<sup>13</sup> Come si è visto (in nota 7), al potere di avvertimento fanno parimenti riferimento sia l'art. 47, par. 2, lett. a), direttiva (UE) 2016/680, sia l'art. 58, par. 2, lett. a), Regolamento (UE) 2018/1725. Si differenziano, invece, le discipline relative ad Europol ed Eurojust, che in larga misura riguardano operazioni di trattamento di dati personali e sulle quali ricade l'attività di controllo del Garante europeo della protezione dei dati: nel Regolamento (UE) 2016/794 dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI, il legislatore attribuisce all'EDPS il potere di «rivolgere avvertimenti o moniti a Europol» (art. 43, par. 3, lett. d) ancorché la disposizione lasci all'autorità di controllo ampi spazi di manovra, attribuendole il potere di consigliare Europol, «di propria iniziativa o su richiesta, in ordine a qualsiasi argomento relativo al trattamento di dati personali, in particolare prima che adotti regolamentazioni interne relative alla tutela dei diritti e

Al riguardo, non deve indurre in inganno la circostanza che, dal punto di vista terminologico, a tale locuzione già ricorresse la direttiva 95/46/CE il cui art. 28, par. 3 annoverava tra i poteri effettivi di intervento anche quello consistente nel «rivolgere un avvertimento o un monito» all’indirizzo del (solo) titolare del trattamento<sup>14</sup>. A ben vedere, in punto di avvertimento, le disposizioni del RGPD e della direttiva presentano un’identità solo terminologica. All’interno della cornice regolatoria frutto della direttiva l’avvertimento – e, non diversamente, l’ammonimento<sup>15</sup>, e di ciò è peraltro chiaro sintomo il ricorso all’endiadi operato dal menzionato art. 28, par. 3 – presupponeva infatti una violazione della disciplina di protezione dei dati e, in linea con una

---

delle libertà fondamentali riguardo al trattamento di dati personali» (art. 42, par. 3, lett. d). In termini solo in parte analoghi, con riguardo al Regolamento (UE) 2018/1727 del 14 novembre 2018, che istituisce l’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust) e che sostituisce e abroga la decisione 2002/187/GAI del Consiglio, v. anche l’art. 40, par. 2, lett. d) e par. 3, lett. d), disposizione quest’ultima che (priva di ogni riferimento all’ammonimento) menziona il solo avvertimento, così definito (in modo più chiaro nella versione inglese) al considerando 39: «*To warn means to issue an oral or written reminder of Eurojust’s obligation to execute the EDPS’ orders or to comply with the proposals of the EDPS and a reminder of the measures to be applied upon any non-compliance or refusal by Eurojust.*».

<sup>14</sup> La disposizione richiamata annovera tra gli «*effective powers of intervention*» – comunque identificati in via esemplificativa e non sempre oggetto di recepimento negli ordinamenti nazionali (cfr. la tabella riportata in OECD, *Report on the Cross-Border Enforcement of Privacy Laws*, Paris, 2006, 33) – anche quello consistente nel formulare, in modo sostanzialmente indifferenziato (anche in punto di effetti), avvertimenti o moniti («*warning or admonishing the controller*»).

<sup>15</sup> Nella direttiva 95/46 l’ammonimento affonda le proprie radici nel significativo formante dell’esperienza tedesca che annoverava tra i poteri dell’autorità di controllo federale, in caso di riscontrate violazioni, quello di formulare raccomandazioni volte a migliorare la protezione dei dati in ambito pubblico (*Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes*: cfr. §19(2) BDSG 1977). Ad esso si affiancava, secondo il modello già introdotto in Hessen nel 1970 (cfr. § 10(1) Hessen DSG 1970), in caso di violazioni significative da parte di soggetti pubblici, un formale potere di segnalazione al titolare del trattamento (*Beanstandung*) cui poteva essere associata una proposta circa l’eliminazione delle irregolarità rilevate e i miglioramenti da apportare (cfr. § 20 BDSG 1977): era questa la misura antesignana dell’attuale ammonimento (*Verwarnung*) che presuppone una violazione della disciplina di protezione dei dati (cfr. ad es. *Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen, 26. Tätigkeitsbericht*, 2020, 100).

consolidata tradizione, esso costituiva una reazione a fronte di una violazione suscettibile di essere considerata “minore”<sup>16</sup>.

Insomma, nella direttiva 95/46 avvertimento e ammonimento integravano misure diverse dalla sanzione pecuniaria ma

<sup>16</sup> La soluzione fatta propria dalla direttiva 95/46 (come per vero, non diversamente, le restanti misure contenute, un po’ alla rinfusa, nel suo art. 28, par. 3: v. in questo senso U. DAMMANN, S. SIMITIS, *Artikel 28*, in *EG-Datenschutzrichtlinie. Kommentar*, Baden-Baden, 1997, *Rdnr.* 10) veniva a porsi in linea di continuità con quella già presente in taluni degli ordinamenti nazionali anteriormente alla sua adozione: per quanto di interesse, basti ricordare l’esperienza (sicuramente influente) maturata nell’ordinamento francese, nel quale l’*avertissement* è chiaramente collocato tra le misure sanzionatorie suscettibili di essere adottate a fronte dell’accertata violazione della disciplina di protezione dei dati (e in questa veste troverà frequente applicazione da parte della CNIL): presente originariamente già nell’art. 21, comma 4 della *loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés*, trovava ancora spazio, nelle successive rivisitazioni della disciplina, nell’art. 18, comma 4 e, ancora, nell’art. 22. Ed anche in tempi successivi al recepimento della direttiva 95/46 l’*avertissement* continuerà a caratterizzare le violazioni della disciplina di protezione dei dati sì che l’art. 45 della (più volte) rivisitata *loi informatique*, in vigore sino al 9 ottobre 2016, ancora prevedeva che «La formation restreinte de la Commission nationale de l’informatique et des libertés peut prononcer, après une procédure contradictoire, un avertissement à l’égard du responsable d’un traitement qui ne respecte pas les obligations découlant de la présente loi. Cet avertissement a le caractère d’une sanction». Tale soluzione verrà imitata in altri ordinamenti europei: ad esempio, da quello spagnolo (nell’art. 45.6 della *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal - LOPD* del 1999, che aveva innovato sul punto la *Ley Organica 5/1992, de 29 de octubre de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal LORTAD*: cfr. A. RALLO LOMBARTE, *The Spanish Experience of Enforcing Privacy Norms: Two Decades of Evolution from Sticks to Carrots*, in D. WRIGHT, P. DE HERT (eds), *Enforcing Privacy. Regulatory, Legal and Technological Approaches*, Springer, 2016, 123, 140 ss.) e da quello greco (cfr. l’art. 21(1)(a), nella traduzione inglese della *Law 2472/1997 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data*). Per ulteriori informazioni, v. anche *European Union Agency for Fundamental Rights, Access to data protection remedies in EU Member States*, Luxembourg, 2013, *passim* e, in particolare, 20 s. Traccia di questa più che consolidata prospettiva si rinviene finanche nei primi commenti successivi al RGPD: v. T. WEICHERT, *DSGVO Art. 58*, in W. DÄUBLER, P. WEDDE, T. WEICHERT, I. SOMMER, *EU-DSGVO und BDSG: Kompaktkommentar: EU-Datenschutz-Grundverordnung (EU-DSGVO), neues Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), weitere datenschutzrechtliche Vorschriften*, 2., üb. u. akt. Aufl., Frankfurt a.M., 2020, *Rdnr.* 26, il quale, un po’ confusamente, qualifica dapprima l’avvertimento come misura sanzionatoria minore (in caso di violazione) e quindi ad esso fa riferimento (anche) in relazione a violazioni solo potenziali.

presupponevano entrambe l'accertamento da parte dell'autorità di controllo di una violazione attuale della disciplina rilevante in relazione a un trattamento già in essere.

2.2. Questo modello – imperniato sulla valenza di sanzione “minore” dell'avvertimento – non solo rifluirà in larga parte delle discipline nazionali in sede di recepimento della direttiva (non di rado, come detto, in linea di continuità con la cornice normativa talora preesistente)<sup>17</sup>, ma si propagherà anche nel diritto dell’Unione in ambiti assai prossimi alla protezione dei dati personali<sup>18</sup>.

E non per caso, allora, in linea con questa consolidata tradizione, l'avvertimento e l'ammonimento figuravano ancora “a braccetto” nell'art. 53, par. 1, lett. e), della Proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati del 2012<sup>19</sup>, unitamente alle condizioni in cui l'avvertimento (comunque a seguito di una violazione attuale) avrebbe dovuto trovare applicazione<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Ma ciò non accadrà in tutti gli ordinamenti degli Stati membri, considerati gli spazi di discrezionalità lasciati ai legislatori nazionali dalla direttiva 95/46; l'avvertimento, infatti, non troverà spazio, tra gli altri, nell'ordinamento italiano.

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 47, par. 1, lett. d), del Regolamento 45/2001 con riguardo ai poteri dell'EDPS; v. anche l'art. 23, par. 2, lett. b), della Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio del 27 novembre 2008 sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Si considerino, al riguardo, anche le meno risalenti discipline relative ad Europol ed Eurojust che, come anticipato (v. nota 13), in punto di avvertimento non sono allineate alle soluzioni adottate nel pacchetto protezione dati (e, come si è visto, per vero non lo sono pienamente neanche tra di loro).

<sup>19</sup> Tale disposizione prevedeva il potere di ciascuna autorità «to warn or admonish the controller or the processor» (e, nella versione italiana, «di rivolgere avvertimenti o moniti al responsabile del trattamento o all'incaricato del trattamento»). All'evidenza di trattava di disposizione pienamente riconducibile alla logica tradizionale: cfr. Y. PADOVA, *What the European Draft Regulation on Personal Data is going to change for companies*, in *Int'l Data Privacy L.*, 2014, 39, 51.

<sup>20</sup> COM(2012) 11 final, del 25 gennaio 2012. L'art. 79, par. 3, dedicato alle sanzioni amministrative, prevedeva che: «In caso di prima inosservanza non intenzionale del presente regolamento può essere inviato un avvertimento scritto, senza l'imposizione di sanzioni, qualora:

(a) una persona fisica tratti dati personali senza un interesse commerciale, oppure  
(b) un'impresa o un'organizzazione con meno di 250 dipendenti tratti dati personali solo accessoriamente rispetto alle attività principali».

2.3. È solo con l'adozione del testo finale del RGPD che significative modifiche verranno introdotte con riguardo ai poteri delle autorità di controllo. Quelle sulle quali si è principalmente appuntata l'attenzione dei commentatori riguardano, senza dubbio, l'omogeneizzazione dei poteri delle autorità di controllo (che ha fatto venir meno il precedente quadro frastagliato e diseguale tra gli stati membri cui la direttiva aveva lasciato ampio spazio in sede di recepimento), la contestuale generalizzazione (salvo limitate eccezioni) dell'attribuzione di poteri sanzionatori alle stesse e, soprattutto, l'introduzione di rimarchevoli massimi edittali<sup>21</sup>, riconoscimento che sembra chiudere la stagione delle autorità di protezione dei dati quali “tigri di carta” rispetto ad altre autorità amministrative indipendenti, prime fra tutte le *competition authorities*<sup>22</sup>.

All'interno del discorso generale sulle misure correttive, si registra però – novità rimasta sotto traccia – anche l'estensione della “fisarmonica” di queste ultime: l'avvertimento, di nuovo conio<sup>23</sup>, trova nelle (nuove) discipline di protezione dei dati personali dell'Unione uno spazio autonomo, quale misura di tutela anticipatoria<sup>24</sup>, e si smarca

---

<sup>21</sup> V., per tutti, P. HUSTINX, *EU Data Protection Law: The Review of Directive 95/46/EC and the General Data Protection Regulation*, in M. CREMONA (ed), *New technologies and EU law*, Oxford, 2017, 123, 155; E. DEGRAVE, *L'autorité de contrôle*, in C. DE TERWANGNE, K. ROSIER (eds.), *Le Règlement sur la protection des données (RGPD-GDPR): analyse approfondie*, Bruxelles, 2018, 593, 608.

<sup>22</sup> Cfr., tra i tanti, P. HUSTINX, C.J. HOOFNAGLE, B. VAN DER SLOOT, F.Z. BORGESIUS, *The European Union general data protection regulation: what it is and what it means*, in *Information & Communications Technology Law*, vol. 28, 2019, 65, 93; P. DE HERT, *EU Sanctioning Powers and Data Protection: New Tools for Ensuring the Effectiveness of the GDPR in the Spirit of Cooperative Federalism*, in S. MONTALDO, F. COSTAMAGNA, A. MIGLIO (eds), *EU Law Enforcement. The Evolution of Sanctioning Powers*, London, New York, Torino, 2021, 291, 309; P. NEMITZ, *Fines under the GDPR*, in R. LEENES, R. VAN BRAKEL, S. GUTWIRTH, P. DE HERT, *Data Protection and Privacy: The Internet of Bodies*, Hart Publishing, Oxford, 2019, 231, 233.

<sup>23</sup> Frutto dell'orientamento generale del Consiglio: cfr. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2015/nov/eu-council-dp-reg-multicolumn-Chaps-I-VI-VII-VIII-X-XI-14319-15.pdf>.

<sup>24</sup> Ma qualche incrostazione del passato ancora si rinviene, ad esempio, nella (sul punto criticabile) disciplina di protezione dei dati personali di adeguamento dell'ordinamento belga al RGPD contenuta nella *Loi portant création de l'Autorité de protection des données* del 3 dicembre 2017 (LCA) che distingue l'esercizio del potere decisorio da parte dell'*Autorité de protection des données* (esercitato dalla

dall’ammontimento (*reprimand*) al quale (solo) resta rimessa la funzione (già nota alla direttiva 95/46) di reazione alle violazioni di minore entità<sup>25</sup>.

---

*Chambre Contentieuse*) in fasi, potenzialmente due: la prima, che porta ad una adozione di una decisione in via sommaria (*prima facie*), sulla scorta degli elementi prodotti dall’istante (denominata «procédure préalable à la décision de fond»); la seconda, eventuale (denominata «procédure quant au fond» o «traitement de l’affaire sur le fond»), nella quale la decisione è adottata all’esito di un’istruttoria compiuta (o in caso di dissenso di una parte rispetto alla decisione assunta *prima facie*). Orbene, l’art. 95, 4° LCA prevede il solo provvedimento di avvertimento (senza distinguere, rispetto ad esso, tra trattamenti iniziati o solo previsti); solo l’art. 100, 5° LCA (correttamente) distingue tra provvedimenti di ammonimento e di avvertimento (con l’annotazione aggiuntiva che questi ultimi non risultano sinora essere stati adottati). Tra i numerosi casi di *avertissement* adottati *prima facie* in presenza di violazioni già realizzate, v., ad es., Décision 66/2025 del 3 aprile 2025, in <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avertissement-et-reprimande-n0-66-2025.pdf> (v. in particolare i punti 20-22); Décision 31/2025 del 19 febbraio 2025, in <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avertissement-n0-31-2025.pdf>.

<sup>25</sup> Si tratta di scelta da salutare con favore, non solo in ragione della pratica inutilità (al di là della confusione che può ingenerare) del ricorso all’endiadi (che trova una spiegazione nell’evoluzione storica che si è provato a tracciare), ma anche per una maggiore precisione dal punto di vista linguistico: l’avvertimento (*warning*) mira infatti a scongiurare il verificarsi di un evento pregiudizievole (per il destinatario dello stesso o per i terzi), qui la violazione di una regola di condotta prevista dalla disciplina di protezione dei dati; di qui la sua valenza (prevalentemente) prospettica. L’ammontimento (*reprimand*) reca invece con sé lo stigma della regola di condotta violata (ancorché di minore momento). In sede di commento del nuovo quadro regolatorio F. PIZZETTI, *La protezione dei dati personali dalla direttiva al nuovo regolamento: una sfida per le Autorità di controllo e una difesa per la libertà dei moderni*, in *MediaLaws*, 2018, 103, 118, evidenzia che il Considerando 150 (sul quale l’Autore concentra la propria attenzione, piuttosto che sull’art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD nel quale l’avvertimento è disciplinato) «prevede che gli Stati membri possano, in certi casi, individuare anche soltanto nel semplice “avvertimento” la sanzione da applicare. Si tratta di un’ipotesi che il nostro Codice non conosce, cosicché sarebbe quanto meno audace pensare di affidare all’Autorità e alle sue prassi il potere di applicare questa sanzione anche in assenza di ogni innovazione normativa». Tale considerazione non è condivisibile, atteso che in base al primato del diritto dell’Unione, la misura dell’avvertimento, peraltro nella “nuova” valenza attribuitale dal Regolamento (profilo che non pare emergere dalle considerazioni svolte dall’Autore), era (ed è) destinata a trovare diretta applicazione negli ordinamenti nazionali – e così pure ha trovato attuazione anche da parte del Garante – senza necessità alcuna di modifica del Codice in materia di protezione dei dati personali.

2.4. Salvo tornare immediatamente sull'avvertimento nelle discipline di protezione dei dati personali (nella nuova accezione che si è qui evidenziata), a mo' di appendice a questo breve *excursus*, val qui la pena solo evidenziare che, in ambito europeo, gli interventi legislativi successivi alle discipline di protezione dei dati del 2016 tornano ad abbracciare la valenza originaria dell'avvertimento quale sanzione a fronte di violazioni reputate di minore entità. Ed invero, seppure contenuto in altri silos regolatori – talora prossimi alla protezione dei dati per le materie negli stessi disciplinate –, l'avvertimento torna a figurare quale reazione all'avvenuta violazione della disciplina di settore rilevante: ciò si evince, ad esempio, dal considerando 109 del Regolamento (UE) 2023/2854<sup>26</sup>; dall'art. 22, par. 5, lett. b), del Regolamento (UE) 2024/900<sup>27</sup>; dall'art. 99, par. 1, del Regolamento (UE) 2024/1689<sup>28</sup> e, infine, dal considerando 103 del Regolamento (UE) 2025/327<sup>29</sup>.

Ed analoga considerazione può essere svolta rispetto ad ambiti meno prossimi alla disciplina di protezione dei dati, come può ad esempio

---

Modifica che sarebbe stata invece necessaria ove fosse stata accolta la formulazione della disposizione suggerita dal Consiglio, secondo cui «Each Member State shall provide by law that its supervisory authority shall have the following corrective powers [...]»; ma tale formulazione non venne preferita e, a seguito del trilogo istituzionale, venne confermata quella originariamente proposta dalla Commissione secondo la quale (in via immediata) «Ogni autorità di controllo ha tutti i poteri correttivi seguenti [...].».

<sup>26</sup> Regolamento (UE) 2023/2854 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2023, riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e la direttiva (UE) 2020/1828.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica.

<sup>28</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828.

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2025/327 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2025, sullo spazio europeo dei dati sanitari e che modifica la direttiva 2011/24/UE e il regolamento (UE) 2024/2847.

evincersi dal considerando 48 della direttiva (UE) 2024/2841<sup>30</sup> o dal considerando 45 del Regolamento (UE) 2021/784<sup>31</sup>.

### *3. L'avvertimento nelle discipline di protezione dei dati personali: finalità e caratteri*

3.1. Conclusa così la ricognizione della parabola che ha condotto alla ridefinizione del potere di avvertimento nel RGPD, sembra quindi potersi affermare che, lungi dal poter attribuire una valenza unitaria a tale strumento “correttivo”, questo piuttosto assume un significato peculiare nelle vigenti discipline di protezione dei dati di matrice europea, integrando, dal punto di vista finalistico, una misura precauzionale o, come in altra esperienza si è detto, un *präventives Datenschutzinstrument*<sup>32</sup> (o, con identico significato, una *Vorfeldschutz*<sup>33</sup>). Trova con esso concretizzazione, in estrema sintesi, l’antico adagio secondo il quale “prevenire è meglio che curare”.

Il contenuto dell’avvertimento, nel prefigurare i profili di illiceità di un trattamento di dati personali non ancora iniziato della cui verosimile

---

<sup>30</sup> Direttiva (UE) 2024/2841 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2024 che istituisce la carta europea della disabilità e il contrassegno europeo di parcheggio per le persone con disabilità.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2021/784 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online.

<sup>32</sup> Si tratta di orientamento assolutamente prevalente nella letteratura tedesca che (non diversamente da altre esperienze) su questo elemento caratteristico distingue l’avvertimento (*Warnung*) dall’ammonimento (*Verwarnung*): cfr. M. MARTINI, M. WENZEL, *Gelbe Karte* von der Aufsichtsbehörde: die Verwarnung als datenschutzrechtliches Sanktionenhybrid, in *PinG* 2017, 92 e 96; K. VON LEVINSKY, *Art. 58 DSGVO*, in EBER, KRAMER, VON LEWINSKI, *Auernhammer, DSGVO/BDSG - Kommentar*, 7. Aufl., Carl Heymanns, 2020, *Rdnr.* 23; così già Nguyen, *Art. 58*, in P. GOLA, C. EICHLER, *Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679: Kommentar*, 2. Aufl. München, 2018, *Rdnr* 11; Boehm, *DSG-VO Art. 58*, in J. KÜHLING, B. BUCHNER (eds), *Datenschutz-Grundverordnung, BDSG: Kommentar*, 3. Aufl., München, 2020, *Rdnr.* 21; nello stesso senso, descrivendo l’avvertimento quale *präventive Abhilfemaßnahme*, v. N. HÄRTING, C. FLISEK, L. THIESS, *DSGVO: Der Verwaltungsakt wird zum Normalfall*, in *CuR*, 2018, 296, 298. In termini sostanzialmente identici le autorità di protezione tedesche (v. ad es. Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, *49. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz*, 2020, 162; Tätigkeitsbericht Datenschutz der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, 2023, 114).

<sup>33</sup> Cfr. K. VON LEWINSKI, *Art. 58 DSGVO*, cit., *Rdnr.* 17.

realizzazione si hanno però già evidenze oggettive<sup>34</sup>, rende edotto il destinatario del provvedimento delle possibili conseguenze cui il previsto trattamento – passando (per dir così) dalla potenza all’atto – andrebbe incontro<sup>35</sup>, schiudendo le porte ad una rivalutazione e rimodulazione delle scelte formulate dal titolare del trattamento in fase di pianificazione al fine di prevenire il concretizzarsi delle violazioni (a torto o ragione) intraviste dall’autorità di controllo.

L’avvertimento, a ben vedere, muove dall’osservazione del dato di realtà, vale a dire dalla circostanza che ogni trattamento (in particolare se presenta profili di maggiore complessità o sottende più elevati rischi per i diritti e le libertà fondamentali) presuppone una (più o meno lunga e variamente articolata<sup>36</sup>) attività di pianificazione da parte del titolare (o del responsabile) delle misure prodromiche – che spesso comprendono anche la messa a punto di infrastrutture informative serventi – rispetto alla fase attuativa, in corrispondenza della quale le operazioni di trattamento, sino ad allora solo previste, avranno inizio<sup>37</sup>:

---

<sup>34</sup> Cfr. POLENZ, *Art. 58*, in S. SIMITIS, G. HORNUNG, I. SPIECKER, *Datenschutzrecht. DSGVO mit BDSG. Großkommentar*, Baden-Baden, 2019, Rdnr. 25. Una volta riconosciuto questo potere, la questione si sposta sull’identificazione della soglia che giustifica l’intervento dell’autorità di controllo, dovendo lo stesso essere fondato su indici tali da consentire di intravedere il potenziale verificarsi di una violazione ove il trattamento avesse luogo.

<sup>35</sup> Non sembra quindi corretta l'affermazione di E. GUARDIGLI, *Le Autorità di controllo*, in *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, G. FINOCCHIARO (a cura di), Bologna, 2017, 489, 506, per la quale il potere di rivolgere avvertimenti ricorrerebbe «quando i trattamenti potrebbero violare o abbiano violato il Regolamento». L’assunto, al di là dell’equiparazione (comunque non condivisibile) tra violazioni ritenute (nella prospettiva dell’autorità di controllo) solo possibili o già integrate, trascura il *proprium* dell’avvertimento che presuppone un trattamento non effettuato.

<sup>36</sup> Aspetto che risulta evidente nei casi in cui sia predisposta una valutazione di impatto in conformità alla previsione dell’art. 35 del RGPD.

<sup>37</sup> Ciò risulta chiaramente da una pluralità di disposizioni contenute nel Regolamento dalle quali si evince l’indispensabile attività programmatica che dovrebbe caratterizzare l’operato (anzitutto) del titolare del trattamento (e della quale dovrebbe essere tenuta traccia affinché sia data compiuta attuazione alla previsione contenuta nell’art. 5, par. 2, del RGPD): si pensi alle attività connesse alla tenuta del registro dei trattamenti di cui all’art. 30 del RGPD e alla predisposizione dell’informativa a vantaggio degli interessati, dalla quale dovrebbe risultare “un quadro d’insieme del trattamento previsto” (art. 12, par. 7, del RGPD), anche in relazione alla “esistenza di un processo decisionale automatizzato” (artt. 13, par. 2,

momento che, come detto, costituisce lo spartiacque per l'esercizio del potere di avvertimento.

3.2. Ciò premesso, perché l'adozione dell'avvertimento possa aver luogo è comunque necessario che l'autorità di controllo venga a conoscenza del trattamento previsto ed abbia altresì evidenza (sufficientemente dettagliata) degli elementi che lo dovrebbero caratterizzare sì da poter addivenire ad una valutazione di verosimile illiceità dello stesso, ove intrapreso. Tale conoscenza preventiva, con un grado sufficiente di attendibilità, tipicamente si verifica quando all'autorità di controllo, nell'ambito dei compiti alla stessa rimessi dall'art. 57, par. 1, lett. l), del RGPD, venga richiesto di esprimere un parere, come anzitutto accade a seguito dell'effettuazione di una valutazione d'impatto sul trattamento dei dati personali trasmessole dal titolare del trattamento sulla base dell'art. 36, par. 1, del RGPD<sup>38</sup>.

---

lett. f) e 14, par. 2, lett. g), del RGPD); alle attività preordinate alla predisposizione della valutazione d'impatto, in relazione alle quali il titolare del trattamento è tenuto ad effettuare una “descrizione sistematica dei trattamenti previsti” (art. 35, par. 7, lett. a), del RGPD) e delle “misure previste per affrontare i rischi” (art. 35, par. 7, lett. d), del RGPD), nonché a raccogliere “le opinioni degli interessati o dei loro rappresentanti sul trattamento previsto” (art. 35, par. 9, del RGPD); non diversamente, in ordine all'eventuale decisione di consultare l'autorità di controllo a seguito della valutazione d'impatto, in ragione del rischio elevato che il trattamento da porre in essere presenterebbe (art. 36, parr. 1 e 2, del RGPD), il titolare del trattamento è chiamato ad evidenziare (tra l'altro) “le finalità e i mezzi del trattamento previsto” (art. 36, par. 3, lett. b), del RGPD) e “le misure e le garanzie previste per proteggere i diritti e le libertà degli interessati” (art. 36, par. 3, lett. c), del RGPD); pure i periodi di conservazione dei dati dovrebbero formare oggetto di previsione (cfr. art. 30, par. 1), lett. f), del RGPD), anche per porre il titolare del trattamento in condizione di rappresentarli agli interessati in caso di esercizio del diritto di accesso (cfr. art. 15, par. 1, lett. d), del RGPD).

<sup>38</sup> Lo rileva già A. CASELLI, *Art. 58*, in G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), *GDPR e normativa privacy: commentario: regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, decreto di adeguamento, d.lgs. n. 101/2018, codice privacy, d.lgs. n. 196/2003, 2018*, 492; L. GEORGIEVA, M. SCHMIDL, *Article 58 – Powers*, in C. KUNER, L.A. BYGRAVE, C. DOCKSEY, L. DRECHSLER, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): A Commentary*, Oxford, 2020, 946, nota 26. Tale imprescindibile conoscenza precoce dei trattamenti previsti rende allora conto del numero tutto sommato contenuto di fattispecie nelle quali provvedimenti di avvertimento sono stati adottati dalle autorità di controllo (cfr. nota 89 per una prima, ancorché imprecisa, ricognizione e salve le considerazioni relative alle decisioni di

Situazione analoga viene a crearsi in relazione a trattamenti prefigurati da discipline di natura legislativa o regolamentare, in fase di predisposizione, per le quali pure, in base alla previsione degli artt. 57, par. 1, lett. c) e 36, par. 4, del RGPD, dovrebbe essere richiesto il parere all'autorità di controllo: al riguardo, l'eventuale provvedimento di avvertimento può intervenire una volta ravvisati da quest'ultima profili di contrarietà alle regole di protezione dei dati nella disciplina adottata ma prima che i trattamenti dalla stessa previsti siano posti in essere, vale a dire nell'arco temporale che ne precede l'entrata in vigore o l'applicazione<sup>39</sup>. E analogo discorso vale per le ipotesi in cui il parere di cui all'art. 36, par. 4, del RGPD non venga neanche richiesto e la disciplina adottata presenti criticità destinate a ripercuotersi sui trattamenti che si pongono “a valle” della stessa: in questi casi il potere di avvertimento (ove vi sia il tempo di esercitarlo) può fungere, dal punto di vista contenutistico, quale “canale di comunicazione” delle riserve dell'autorità di controllo, pur avendo quali destinatari i soggetti chiamati (in qualità di titolari o responsabili del trattamento) ad intraprendere i trattamenti previsti nella disciplina così adottata e non, a monte, e come preferibile, l'artefice della regolazione<sup>40</sup>.

---

tale natura adottate dal Garante sulle quali, in misura più diffusa, si incentreranno queste pagine).

<sup>39</sup> Ad esempio nel caso di normative che richiedano ulteriori disposizioni di natura attuativa. Si tratta, beninteso, di ipotesi (non frequenti) nelle quali l'orientamento espresso dall'autorità di controllo nel parere non sia, in tutto o in parte, condiviso (e quindi seguito) dall'autorità chiamata ad adottare l'atto avente valore normativo ed il cui contenuto, quindi, si porrebbe (a giudizio dell'autorità di controllo) in violazione dei principi di protezione dei dati personali (e, in ultima analisi, in violazione della sovraordinata disciplina europea).

<sup>40</sup> Merita evidenziare che le fattispecie rappresentate, ancorché circoscritte, non sono casi di scuola e hanno trovato attuazione rispetto a trattamenti particolarmente delicati e su larga scala: basti ricordare il provv. 15 novembre 2018, n. 481, doc. web n. 9059949 – dal punto di vista cronologico, il primo provvedimento di avvertimento del Garante –, adottato nei confronti dell'Agenzia delle entrate (considerata in qualità di titolare del trattamento) in relazione a taluni trattamenti riguardanti l'obbligo di fatturazione elettronica che avrebbero dovuto avere inizio a partire dal successivo 1° gennaio 2019 sulla base di decreti direttoriali adottati dalla medesima Agenzia, il 30 aprile 2018 e il 5 novembre 2018 (sui quali, può aggiungersi, non era stato richiesto, come invece dovuto, il parere dell'Autorità, che si era così espressa, d'iniziativa, con il provvedimento di avvertimento). Di detto avvertimento l'Agenzia delle entrate tenne conto, rimodulando i trattamenti previsti come si desume, senza indulgere in un'analisi di dettaglio, dal provv. 20 dicembre 2018, n. 511, doc. web n. 9069072.

E, ancora, tale conoscenza da parte dell'autorità di controllo può essere occasionata, più in generale, ognqualvolta, al di là dei casi espressamente menzionati nell'art. 36 del RGPD, le sia richiesto un parere, sulla scorta dell'art. 58, par. 3, lett. a) e b), del RGPD, ovvero in base a previsioni del diritto nazionale.

Si pensi, infine, anche ai casi in cui, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali (anzitutto di supervisione), l'autorità di controllo venga comunque a conoscenza di trattamenti solo previsti che potrebbero porsi in violazione delle discipline di protezione dei dati: ad esempio<sup>41</sup>, in quanto desumibili da contratti o altri atti giuridici che, ai sensi dell'art. 28, par. 3, del RGPD, regolano i rapporti tra titolare e responsabile del trattamento, anche in relazione ai profili della sicurezza (art. 32 del RGPD), ovvero da quelli intercorrenti tra contitolari del trattamento (art. 26 del RGPD); o siano prefigurati in accordi collettivi stipulati sulla scorta del rinvio al diritto nazionale operato dall'art. 88 del RGPD; o, ancora, emergano nel corso del processo di approvazione delle norme vincolanti d'impresa di cui all'art. 47 del RGPD, come pure, in caso di trasferimento di dati personali verso un paese terzo, nell'ipotesi residuale disciplinata dall'art. 49, par. 1, secondo periodo, del RGPD, all'esito dell'informativa ivi prevista che deve essere fornita all'autorità di controllo. Vigente l'art. 110, comma 1, ultimo capoverso del Codice in materia di protezione dei dati personali, anche la consultazione preventiva ivi prevista ha rappresentato un'occasione per esercitare il potere di avvertimento<sup>42</sup>.

3.3. L'esperienza applicativa ha fatto emergere anche altre circostanze non immediatamente ricollegabili alle richiamate disposizioni normative, in relazione alle quali le autorità di controllo

---

Analogamente, con provvedimento di avvertimento del 23 aprile 2021, n. 156, doc. web n. 9578184, si evidenziarono i possibili profili di violazione della disciplina di protezione dei dati personali a seguito dell'adozione del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, in G.U., S.G. n. 96 del 22 aprile 2021 (sul quale pure non era stato richiesto il parere dell'Autorità), e destinato ad entrare in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione (art. 14), con il quale erano state introdotte misure urgenti per contenere e contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

<sup>41</sup> V. al riguardo POLENZ, *Art. 58*, cit., Rdnr. 26.

<sup>42</sup> Cfr. provv. 1° novembre 2021, n. 406, doc. web n. 9731827.

hanno comunque ritenuto di poter trarre elementi informativi sufficienti per far uso del potere di avvertimento. Ciò è avvenuto, ad esempio, a seguito di dichiarazioni pubbliche provenienti dal titolare (o dal responsabile) del trattamento circa le previste operazioni di trattamento<sup>43</sup> o, ancora, in ragione di notizie in merito ad esse divulgate dai mezzi di informazione, suscettibili di trovare conferma dell’istruttoria coltivata dall’autorità di controllo, grazie alle quali si sono potute ritenere prospetticamente sussistenti violazioni della disciplina di protezione dei dati ove il trattamento avesse avuto luogo.

#### 4. (*Segue*) I confini (talora incerti) dell’avvertimento: uno sguardo alla prassi applicativa

4.1. Ma se l’accertamento dell’esistenza di indici concernenti un trattamento solo previsto può essere (relativamente) agevole nelle fattispecie appena indicate<sup>44</sup>, l’esperienza applicativa ha fatto altresì emergere un ventaglio di ipotesi più articolate nelle quali pure si è fatto ricorso all’avvertimento, ma in situazioni assai meno lineari rispetto al paradigma (tutto sommato più) semplice che la disposizione dell’art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD sembra prefigurare.

Si pensi, ad esempio, a trattamenti che presentano caratteri innovativi (e, in quanto tali, formano di regola oggetto di pianificazione), ma che si innestano su altre operazioni di trattamento già effettuate<sup>45</sup>. E, ancora, al caso in cui l’avvertimento riguardi

---

<sup>43</sup> V. in proposito il provv. 27 novembre 2024, n. 741, doc. web n. 10077129, occasionato dalla notizia resa pubblica dalle parti (e, nel caso di specie, confermata a seguito della richiesta di informazioni formulata dall’Autorità) concernente un accordo, di imminente attuazione, volto a sfociare nella trasmissione di contenuti editoriali (contenenti dati personali) stipulato tra un gruppo editoriale e il gestore di un modello di intelligenza artificiale conversazionale.

<sup>44</sup> Paradigmatici i casi appena richiamati della richiesta di parere, perché in tal caso l’autorità di controllo dispone di informazioni sufficientemente ampie e provenienti direttamente dal titolare del trattamento. Più difficoltosa l’adozione degli avvertimenti in caso di incertezza circa il contenuto dei trattamenti previsti in ragione delle informazioni frammentarie delle quali l’autorità di controllo può disporre (come si proverà ad esemplificare nel prosieguo della trattazione).

<sup>45</sup> Per un’esemplificazione delle fattispecie cui si fa qui riferimento, può essere utile considerare il provv. 7 luglio 2022, n. 248, doc. web n. 9788429, in relazione ad alcune modifiche dei trattamenti in essere programmate dalla piattaforma TikTok.

trattamenti, all'apparenza temporaneamente sospesi o interrotti, rispetto ai quali vengono però ritenuti sussistenti elementi che lasciano supporre una possibile riattivazione degli stessi, di tal che, ove ciò accadesse, gli stessi potrebbero porsi in violazione della disciplina di protezione dei dati<sup>46</sup>.

4.2. In altri casi l'autorità di controllo può trovarsi, per lo più per carenza di informazioni, nell'incertezza circa lo stato dell'arte dei trattamenti – vale a dire se gli stessi siano ancora allo stadio “progettuale” o abbiano avuto inizio – e, purtuttavia, valorizzando gli indici noti, si risolva nel senso di fare uso del potere di avvertimento. Un esempio può essere tratto dall'esperienza tedesca: a seguito delle informazioni acquisite nel corso di un'attività ispettiva effettuata su un caso-pilota presso una delle banche cooperative della Bassa Sassonia concernente un'innovativa attività di *data mining* per finalità di marketing personalizzato nei confronti dei clienti (*Smart-Data-Verfahren*)<sup>47</sup> – attività che, in base a quanto emerso durante le verifiche, poteva interessare, in termini analoghi, altre banche cooperative –, la competente autorità di controllo non si limitò a contestare alla *Pilotbank* i profili di illiceità rilevati (in relazione ai trattamenti effettuati)<sup>48</sup> ma, in ragione dell'incertezza circa quante (e quali) tra le (ottantanove) restanti banche cooperative avessero già intrapreso il medesimo progetto, adottò provvedimenti di avvertimento nei confronti di

---

<sup>46</sup> In questo senso v. provv. 1° ottobre 2025, n. 573, doc. web n. 10174146, relativo all'avvertimento indirizzato ad un soggetto (stabilito in un paese terzo) all'apparenza (nel caso di specie non risulta dalla decisione esservi stato contraddittorio) gestore di un servizio di *video streaming* di contenuti sessualmente esplicativi – la cui diffusione è reputata illecita, in quanto apparentemente estratti da filmati provenienti da sistemi privati di videosorveglianza –, servizio che, ancorché risultato non più attivo in sede di verifica (quanto alle operazioni di diffusione), si è ritenuto potesse essere riattivato. Si potrebbe qui osservare che il trattamento fosse già stato effettuato e si sarebbe quindi potuta prendere in considerazione l'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori per la condotta osservata dal titolare del trattamento (perseguitando così appieno anche lo scopo di prevenire un'eventuale recidiva).

<sup>47</sup> I dati per i quali era programmato il trattamento avrebbero riguardato, tra gli altri, le operazioni di pagamento individuali (*Zahlungsverkehrsdaten*), ricche di informazioni personali.

<sup>48</sup> A valle della contestazione, senza necessità di provvedimento, la banca si determinò a interrompere i trattamenti.

ciascuna di esse<sup>49</sup>. A quanto viene riferito, la misura conseguì gli effetti desiderati<sup>50</sup>; resta il fatto, però, che i provvedimenti di avvertimento (in base a quanto è dato ricavare dalla relazione annuale di attività dell'autorità di controllo) sembrano essere stati adottati senza avere piena contezza del fatto che i trattamenti, di natura analoga a quelli oggetto di accertamento presso la *Pilotbank*, fossero solo previsti (ovvero già intrapresi o, ancora, nemmeno presi in considerazione) dalle restanti banche, e (se del caso) da quali tra esse; circostanza questa determinante per l'individuazione della tipologia di provvedimento da adottare – l'avvertimento<sup>51</sup> o, sussistendone i presupposti, altra misura correttiva prevista dall'art. 58, par. 2, del RGPD – ovvero, più radicalmente, finanche per decidere che non vi fosse alcuna necessità di adottare una qualsiasi misura correttiva (ben potendo, in astratto, il trattamento in parola non essere stato neanche preso in considerazione da alcune delle banche cooperative).

---

<sup>49</sup> Questi ultimi motivati dalla ritenuta assenza di un'idonea base giuridica (consenso dell'interessato o legittimo interesse della banca) per i trattamenti in parola: cfr. *Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen*, 28. *Tätigkeitsbericht*, 2022, 143 ss.

<sup>50</sup> Agli avvertimenti fece infatti seguito la decisione dell'insieme delle banche cooperative di non intraprendere i descritti trattamenti su base nazionale e di rivisitare il progetto: cfr. *Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen*, 29. *Tätigkeitsbericht*, 2023, 73.

<sup>51</sup> La circostanza non è irrilevante sia in relazione all'eventuale annotazione del provvedimento nel registro di cui all'art. 57, par. 1, lett. u), del RGPD, sia in relazione all'osservanza delle garanzie procedurali che, nel caso di specie, non sembrano essere state osservate. Anche nel caso deciso dal Garante con provv. 17 dicembre 2020, n. 282, doc. web n. 9525337, rilevata nell'ambito di un distinto procedimento l'illiceità di un trattamento da parte di un fornitore di servizi (nel caso di specie, il sistema di prenotazione “TuPassi” utilizzato da Roma Capitale: cfr. provv. 7 marzo 2019, n. 81), l'Autorità, pronunciandosi nei confronti della società fornitrice del medesimo servizio di prenotazione (con il provv. 17 dicembre 2020, n. 282, doc. web n. 9525337), rivolse un contestuale avvertimento indirizzato, in termini generali, ai «soggetti pubblici e privati, che utilizzano il sistema di prenotazione e di gestione dell'affluenza agli sportelli “TuPassi”» (non coinvolti nel procedimento), ingiungendo altresì alla società destinataria del provvedimento di trasmettere copia dello stesso «ai soggetti pubblici e privati che attualmente utilizzano il sistema “TuPassi” con le modalità di impiego e le criticità già accertate dal Garante con il provvedimento del 7 marzo 2019, n. 81, avviando, con il coinvolgimento degli stessi, i necessari aggiornamenti al sistema per assicurare piena conformità dei trattamenti alla disciplina di protezione dei dati secondo le indicazioni del Garante».

Si tratta, a ben vedere, di questione di non secondaria rilevanza, attesa la natura correttiva (ancorché non immediatamente afflittiva) dell'avvertimento, e quindi già solo in considerazione dei possibili effetti di natura “reputazionale” che comunque la pubblicità dell'avvertimento può produrre nonché per quelli, di natura sanzionatoria, che possono darsi in caso di successive violazioni poste in essere dal destinatario dell'avvertimento nei termini descritti dall'art. 83, par. 2, lett. i), del RGPD<sup>52</sup>. In questa prospettiva, sarebbe stato possibile poter ovviare all'inconveniente dell'incertezza circa la situazione di fatto da parte dell'autorità di controllo, anzitutto acquisendo dai (restanti) titolari del trattamento informazioni ulteriori. E ciò pare finanche doveroso, muovendo dalla previsione contenuta nell'art. 58, par. 4, del RGPD, secondo la quale anche l'esercizio del potere di avvertimento «è soggetto a garanzie adeguate, inclusi il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo, previste dal diritto dell'Unione e degli Stati membri conformemente alla Carta»: ciò implica, secondo il considerando 129, il «diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti sia adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio»<sup>53</sup>. Di tal che il rispetto del principio del contraddittorio, eventualmente declinato in varie forme negli ordinamenti nazionali nel rispetto del principio di autonomia procedurale degli Stati membri, dovrebbe connotare anche

---

<sup>52</sup> Sui quali si tornerà al par. 6.

<sup>53</sup> Senza potersi qui soffermare sul tema, a queste considerazioni va anche aggiunta la questione dell'eventuale necessità della previa notificazione al titolare (o al responsabile) del trattamento dell'intenzione dell'autorità di controllo di procedere all'adozione del provvedimento di avvertimento: si tratta di aspetto (rimasto finora in ombra) in larga misura rimesso al diritto nazionale. Nell'ordinamento italiano tale previa notificazione non sembra essere necessaria, sulla scorta della previsione contenuta nell'art. 166, comma 4, del Codice che la richiede solo per le violazioni (che comportano una sanzione amministrativa pecunaria) previste dall'art. 83, paragrafi 4, 5 e 6, del RGPD. In altre esperienze, ove pure tale misura non è richiesta dalla legge, talora l'autorità di controllo vi ha comunque provveduto, si legge, «*on a discretionary basis*» (verosimilmente in ragione della fattispecie presa in esame, di particolare delicatezza, afferente al progetto di monitoraggio continuo di un gruppo di migranti nell'ambito del *Satellite Tracking Services GPS Expansion Pilot*): v. il *warning* diretto all'*Home Office* da parte dell'*Information Commissioner Office* inglese sulla base dell'art. 58(2)(a) UK GDPR (dal contenuto equivalente all'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD, in <https://ico.org.uk/media/2/bndjcur/ho-migrant-tagging-20240228-warning.pdf>.

l’adozione del provvedimento di avvertimento<sup>54</sup> (che, peraltro, conformemente all’art. 58, par. 4, del RGPD, può altresì formare oggetto di impugnazione<sup>55</sup>).

4.3. L’analisi dell’art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD, alla luce delle prime esperienze applicative consente inoltre di svolgere qualche riflessione sulla misura correttiva in esame con riferimento ad alcune fattispecie che, pur caratterizzate da una (perseguita) funzione anticipatrice della tutela degli interessati, sembrano non poter, in senso proprio, rientrare entro i confini (come tracciati dal legislatore) dell’avvertimento: è questo il caso, ad esempio, di alcuni provvedimenti adottati a seguito dell’inoservanza da parte del titolare del trattamento delle disposizioni relative al diritto di accesso ai dati personali<sup>56</sup> e, più

---

<sup>54</sup> Va pur detto che nei casi considerati nel testo, di trattamenti “gemelli”, quali quelli potenzialmente effettuati dalle banche cooperative tedesche o dal medesimo fornitore di servizi a vantaggio di una pluralità di soggetti (ed intercettato dall’autorità di controllo “a valle”, presso uno di essi, come accaduto nel caso degli accertamenti effettuati dal Garante e oggetto del menzionato provv. 7 marzo 2019, n. 81), la duplicazione (se non moltiplicazione) di procedimenti (in chiave prospettica contenutisticamente simili) da un lato sovraccaricherebbe l’autorità di controllo e, in pari tempo, differirebbe l’esercizio dei poteri correttivi, con più elevati rischi di violazioni che proprio l’adozione dell’avvertimento mira a prevenire. Ma si tratta di considerazioni già ampiamente svolte in ordinamenti che, da tempo, ricorrono (in taluni ambiti) a misure anticipatorie: cfr., anche per ulteriori riferimenti, K. Nyborg, K. Telle, *The Role of Warnings in Regulation: Keeping Control with Less Punishment*, 88 *J. Publ. Ec.* 2801, 2802 (2004): «Formally, strict penalties may be available to the regulator, but rather than prosecuting violators, regulators frequently just issue a warning of some kind, and if violators move into compliance upon receipt of the warning, no further penalties are imposed (or penalties are insubstantial)».

<sup>55</sup> Ciò peraltro è accaduto nell’esperienza italiana con riguardo al provv. 26 novembre 2020, n. 244, doc. web n. 9523234, oggetto di conferma da parte del Trib. Napoli, 23 novembre 2021 (1091/2021 R.G.A.C.).

<sup>56</sup> Cfr. provv. 8 luglio 2021, n. 267, doc. web n. 9704173, nel quale il Garante, rilevata l’inerzia del titolare del trattamento nel fornire riscontro ad una richiesta riconducibile all’esercizio di uno dei diritti previsti dagli articoli 15-21 del RGPD, sulla scorta di tale considerazione, ricorrendo all’avvertimento, lo ha invitato «ad individuare, in relazione a future fattispecie analoghe, misure adeguate a garantire l’effettivo esercizio dei diritti degli interessati nei termini e con le modalità previste dal citato art. 12 del Regolamento»; nello stesso senso v. provv. 29 settembre 2021, n. 354, doc. web n. 9716402; provv. 28 aprile 2022, n. 157, doc. web n. 9779098; provv. 26 gennaio 2023, n. 29, doc. web n. 9867661; provv. 16 novembre 2023, n. 535, doc. web n. 9968111.

in generale, delle disposizioni in materia di esercizio dei diritti<sup>57</sup>, circostanze dalle quali (in talune fattispecie concrete) si è inferita la possibilità di future violazioni di analoga natura.

Al riguardo si potrebbe osservare che non vengono in questi casi in gioco, in senso stretto, operazioni di trattamento<sup>58</sup>, quanto il solo rischio di “recidiva” da parte del titolare del trattamento (che potrebbe però conseguire ad ogni violazione) rispetto ad obblighi contenuti nella disciplina di protezione dei dati. Può qui aggiungersi che, in tali fattispecie, alle accertate violazioni delle disposizioni in materia di esercizio dei diritti che, alla luce delle evidenze acquisite dall’autorità di controllo, sottendano o rivelino non tanto il carattere occasionale della violazione, ma più profonde carenze di natura organizzativa, anziché ricorrere all’avvertimento, l’autorità di controllo ben potrebbe adottare un contestuale provvedimento di ammonimento per il tramite dell’esercizio dei poteri previsti dall’art. 58, par. 2, lett. b), del RGPD, individuando con esso le misure tecniche ed organizzative da porre in essere salva l’eventuale sanzione amministrativa pecuniaria (art. 58, par. 2, lett. i), del RGPD)<sup>59</sup>.

4.4. Similmente, può dubitarsi della correttezza del ricorso all’avvertimento in relazione al mancato riscontro da parte del titolare del trattamento ad una richiesta di informazioni formulata dall’autorità di controllo nell’esercizio dei poteri previsti dall’art. 58, par. 1, lett. a), del RGPD (e, nell’ordinamento nazionale, in forza dell’art. 157, d.lgs.

---

<sup>57</sup> Cfr., in relazione al diritto di opposizione, provv. 27 maggio 2021, n. 218, doc. web n. 9695077.

<sup>58</sup> Per la definizione di trattamento si rinvia all’art. 4, n. 2, del RGPD.

<sup>59</sup> Si può qui aggiungere che già l’ingiunzione adottata ai sensi dell’art. 58, par. 2, lett. c), del RGPD, al di là degli effetti che produce in relazione alla specifica fattispecie nella quale è adottata, ha (implicitamente) una valenza prospettica per il titolare del trattamento, in quanto implica la necessità (o semplicemente l’opportunità) di un perfezionamento dei meccanismi interni di riscontro da parte del titolare del trattamento. Del resto, anche tale ingiunzione (non diversamente dai restanti provvedimenti correttivi) forma oggetto di annotazione nel registro di cui all’art. 57, par. 1, lett. u), del RGPD, di tal che, in caso di reiterata inosservanza degli obblighi derivanti dall’esercizio del diritto d’accesso ai dati personali da parte degli interessati, l’autorità di controllo potrà tenerne conto secondo la previsione contenuta nell’art. 83, par. 2, lett. c), del RGPD. Anche per queste ragioni, il provvedimento di avvertimento (al di là della coerenza con la previsione dell’art. 54, art. 2, lett. a), del RGPD), risulterebbe ridondante.

n. 196/2003)<sup>60</sup>. Così pure, più in generale, non dovrebbe trovare spazio l'avvertimento rispetto a carenze di natura organizzativa individuate in sede di accertamento che hanno determinato o favorito la violazione della disciplina<sup>61</sup>, atteso che, ancora una volta, non parrebbe in tali casi sussistere alcun trattamento “previsto” e ben potrebbe trovare invece applicazione il potere correttivo indicato all'art. 58, par. 2, lett. d), del RGPD.

4.5. Ancora, non assolvono la medesima funzione anticipatoria dell'avvertimento le misure di natura cautelare eventualmente adottate dall'autorità di controllo, anche in via d'urgenza, a trattamento iniziato, con l'intento di minimizzarne possibili effetti pregiudizievoli<sup>62</sup>: si pensi al caso della limitazione provvisoria del trattamento (e nella pregressa

---

<sup>60</sup> Così, invece, rispetto ad una richiesta di informazioni formulata dall'Autorità rimasta senza riscontro, v. provv. 15 ottobre 2020, n. 181, doc. web n. 9486485, contenente altresì un avvertimento avente ad oggetto la ritenuta necessità di istituire «procedure organizzative al fine di garantire il monitoraggio delle comunicazioni e il tempestivo riscontro alle richieste provenienti dall'Autorità».

<sup>61</sup> Cfr. al riguardo provv. 14 aprile 2023, n. 181, doc. web n. 9893693.

<sup>62</sup> Non sembra cogliere questo profilo P. HAJDUK, *The Powers of the Supervisory Body in the GDPR as a Basis for Shaping the Practices of Personal Data Processing, Review of European and Comparative Law* vol. XLV 2021, Issue 2, 57, 68, il quale trascura la funzione assegnata dal legislatore all'inizio del trattamento nell'aderire all'opinione secondo la quale: «*The literature indicates that a warning may be addressed to an administrator or processor when there has not yet been a breach of the Regulation, but there is a risk that such a breach may occur. It seems that this measure will not be of a sovereign nature, but will provide a basis for determining whether the administrator or processor was aware of a specific risk of GDPR infringement*».

esperienza italiana al provvedimento di blocco del trattamento<sup>63)</sup> che trova il suo fondamento nell'art. 58, par. 2, lett. f), del RGPD<sup>64</sup>.

### 5. (Segue) I cd. avvertimenti generali

Conviene infine prendere in considerazione un'ulteriore tipologia di determinazioni che lo stesso Garante, appellandosi al potere previsto all'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD, ha definito “avvertimenti generali”<sup>65</sup>. Essi non sono infatti indirizzati a titolari (o responsabili)

---

<sup>63</sup> Cfr. per l'equiparazione provv. 31 gennaio 2019, n. 20, punto 2.1, doc. web n. 9086480), formulazione peraltro criticata dai primi commentatori: cfr. A. CONTALDI, *Commento sub art. 31*, in E. GIANNANTORIO, M.G. LOSANO, V. ZENO-ZENCOVICH, *La tutela dei dati personali. Commentario alla l. 675/1996*, Padova, 1997, 310, 323. Per ulteriori fattispecie v., ad es., provv. 10 aprile 2002, doc. web. n. 1065249, con riguardo al trattamento di dati idonei a rilevare lo stato di salute (condizione di handicap) pubblicati su internet; provv. 28 maggio 2002, doc. web. n. 1065843; rispetto al trattamento effettuato da una società con riserva di completare istruttoria per accertare l'illiceità; provv. 6 ottobre 2016, doc. web. n. 5508051, relativo al trattamento dei dati personali contenuti in una biobanca.

<sup>64</sup> Per recenti applicazioni v., ad es., provv. 1° ottobre 2025, n. 574, doc. web n. 10174164; provv. 11 settembre 2025, n. 489, doc. web n. 10167745 (in relazione al sistema biometrico denominato “Faceboarding” in uso presso l'aeroporto di Milano Linate); provv. 20 agosto 2025, n. 479, doc. web n. 10159435 (relativo alla diffusione ritenuta illecita di estratti della conversazione privata di una figura nota al pubblico); deve rilevarsi che tale provvedimento, successivo rispetto all'avvertimento (generale) del 4 agosto 2025, n. 467, doc. web n. 10155769 – concernente la stessa vicenda e rivolto «ai potenziali utilizzatori dei dati personali dell'interessato» e concernente «l'eventuale ulteriore diffusione dell'audio o di contenuti estratti dalla conversazione privata» –, si limita a richiamare l'avvertimento generale, senza però far discendere dall'inoservanza dello stesso alcuna conseguenza. Per una vicenda che presenta profili simili, nella quale si è adottato un provvedimento di divieto e in pari tempo di avvertimento di natura (in entrambi i casi) generale, v. provv. 16 agosto 2025, n. 477, doc. web n. 10158795 e in G.U., S.G. n. 196 del 25 agosto 2025. Rispetto a tali tipologie di avvertimenti “generali” si rinvia alle riserve rappresentate nel paragrafo successivo.

<sup>65</sup> Cfr. provv. 6 aprile 2021, n. 130, doc. web n. 9574600 e 22 aprile 2021, n. 131, doc. web n. 9574917, entrambi in G.U., S.G. n. 96 del 22 aprile 2021.

del trattamento individuati<sup>66</sup> ma ad una pluralità, non di rado del tutto indeterminata, di destinatari<sup>67</sup>.

I contesti nei quali l'adozione dei cd. avvertimenti generali si è per lo più manifestata è quello di una diffusione di dati personali che avviene indipendentemente dalla volontà degli interessati, e sovente contro di essa, in assenza di idonea base giuridica, e dei quali l'autorità di controllo viene a conoscenza a seguito di notizie di stampa, attivandosi nell'esercizio dei propri poteri d'ufficio<sup>68</sup>, ovvero sulla scorta di segnalazioni e reclami degli interessati o, ancora, a seguito di notificazioni di violazione dei dati ai sensi dell'art. 33 del RGPD<sup>69</sup>.

La preoccupazione (condivisibile) sottesa all'adozione dei cd. avvertimenti generali fattispecie di questa natura è quella di prevenire l'ulteriore diffusione (specie se attraverso la cassa di risonanza delle piattaforme di *social network* o di Internet) dei dati personali già illecitamente diffusi<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> E, andrebbe aggiunto, in pari tempo non riguardano trattamenti che possono ritenersi “previsti” ma, a tutto concedere, “prevedibili” e, talora, forse solo “temuti”. Ma si tralascia questo profilo, sul quale già sono state svolte alcune considerazioni al par. 1.2, per soffermarsi nel testo unicamente su quello della indeterminatezza dei destinatari di tali provvedimenti (“generali”).

<sup>67</sup> Non di rado, proprio per questa ragione, tali provvedimenti sono altresì pubblicati sulla Gazzetta ufficiale (oltre che sul sito web istituzionale dell'Autorità): cfr., ad es., provv. 23 agosto 2023, n. 201, doc. web n. 9923363; provv. 2 agosto 2024, n. 476, doc. web n. 10042438 e in G.U., S.G. n. 188 del 12 agosto 2024.

<sup>68</sup> In merito v. Cass. civ., sez. 2, 17 dicembre 2021, n. 40635; così, già con riguardo alla cornice normativa previgente al RGPD, Cass. civ., sez. 2, 17 dicembre 2021, n. 40635; per i riflessi processuali, v. anche Cass. civ., sez. 1, 16 settembre 2024, n. 24797.

<sup>69</sup> Ma v. anche l'avvertimento contenuto in provv. 13 febbraio 2025, n. 61, doc. web n. 10103690, occasionato da notizie giornalistiche facenti riferimento ad un software spia destinato ad essere installato in sistemi o dispositivi di comunicazione elettronica e di cui sono stati indicati quali destinatari «tutti coloro che dovessero utilizzare il sopra indicato software spia denominato “Graphite”, prodotto dalla società israeliana Paragon Solutions ltd, o sistemi di analoga specie o dovessero utilizzare le informazioni con essi raccolte».

<sup>70</sup> Con provv. 6 aprile 2021, n. 130, doc. web n. 9574600, il Garante, sulla scorta di articoli di stampa che hanno diffuso la notizia relativa «alla libera disponibilità in rete di dati personali di circa 533 milioni di utenti Facebook, probabile oggetto di una sottrazione avvenuta nel 2019 grazie ad una vulnerabilità della piattaforma, asseritamente risolta nel corso dello stesso anno», ha avvertito, ricorrendo anche alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, «tutte le persone fisiche o giuridiche, le

E tuttavia riserve rispetto allo strumento in concreto utilizzato, l'avvertimento così come configurato dal Regolamento, possono essere sollevate: nelle fattispecie considerate manca, in prima battuta, il titolare (o il responsabile) del trattamento cui indirizzare l'avvertimento, inteso quale soggetto (attualmente) *intenzionato* ad effettuare un trattamento, presupposto questo necessario, come detto, affinché possa trovare applicazione l'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD<sup>71</sup>; al contrario, destinataria del provvedimento è una platea indeterminata (e latissima) di soggetti (con portata tendenzialmente universale), sull'assunto (necessariamente puramente ipotetico) che taluno di essi possa venire ad assumere il ruolo di titolare del trattamento in relazione ai dati oggetto di illecita diffusione<sup>72</sup>. E pure manca l'altra condizione

---

autorità pubbliche, i servizi e qualsiasi organismo che, singolarmente o insieme ad altri svolgano nell'ambito dei trattamenti di dati personali il ruolo di titolari o di responsabili del trattamento» che eventuali trattamenti dei dati personali oggetto della descritta violazione dei dati apparentemente occorsa alla piattaforma di *social network* si porrebbe in contrasto con alcune disposizioni di protezione dei dati personali; non diversamente, in relazione ad un *data breach* che aveva interessato Linkedin, v. provv. 8 aprile 2021, n. 131, doc. web n. 9574917, pubblicato anche in G.U. n. 96 del 22 aprile 2021. Ma allo strumento del cd. avvertimento generale si è fatto rinvio per scongiurare il rischio di (ulteriore) diffusione (spesso in Internet) di dati personali illecitamente trattati: cfr. in ordine al pericolo della diffusione di un video relativo ad una violenza sessuale: cfr. provv. 23 agosto 2023, n. 358, doc. web n. 9923363 e in G.U., S.G. n. 201 del 29 agosto 2023. Non diversamente, in relazione alla diffusione illecita dei dati identificativi della vittima di un reato, v. provv. 30 novembre 2023, n. 566, doc. web n. 9980636, e, parimenti, in relazione alla diffusione reputata illecita dei dati relativi ad una giovane vittima di omicidio: cfr. provv. di divieto 11 luglio 2025, n. 411, doc. web. n. 10149350, contenente altresì un avvertimento indirizzato «agli organi di informazione e a chiunque entri nella disponibilità» dei dati.

<sup>71</sup> Ben diversa sarebbe la questione dell'applicazione dell'avvertimento ove l'autorità di controllo disponesse della prova che taluno dei soggetti del pubblico, pervenuto nella disponibilità dei dati illecitamente diffusi, si accingesse egli stesso a porre in essere ulteriori operazioni di trattamento: in tale eventualità, ben potrebbe questi essere destinatario di un avvertimento.

<sup>72</sup> Più in generale, non dovrebbero formare oggetto di avvertimento trattamenti ipotetici, ancorché tipologicamente individuati, dei quali non si intravedono i contorni nel momento in cui il provvedimento è adottato. Provvedimenti di questa natura, ad esempio, sono stati adottati in presenza di trattamenti effettuati nell'ambito della manifestazione del pensiero da parte di organi di stampa (contesto peraltro particolarmente sensibile per i valori costituzionali coinvolti), associando all'accertamento di una violazione, anche un contestuale avvertimento in relazione ad «eventuali trattamenti futuri aventi caratteristiche analoghe a quelle esaminate»: cfr.

prevista dall'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD, vale a dire il trattamento *previsto*, atteso che i trattamenti sui quali l'avvertimento viene ad incentrarsi appaiono piuttosto essere puramente eventuali: degli stessi non vi è evidenza alcuna al momento dell'adozione del provvedimento. Pertanto, al netto di ogni valutazione circa l'efficacia dei cd. avvertimenti generali e dell'intento (di protezione degli interessati) perseguito tramite gli stessi, si deve quindi dubitare della riconducibilità di tali determinazioni entro i confini propri dell'art. 58, par. 2, lett. a), del RGPD.

Peraltro, ad avvalorare le riserve appena espresse circa la sussistenza dei presupposti richiesti da quest'ultima disposizione, va altresì considerato che, da un lato, l'avvertimento presuppone un contraddittorio tra titolare (o responsabile) del trattamento con l'autorità di controllo<sup>73</sup> e, dall'altro, richiede l'annotazione dei dati identificativi del destinatario della misura correttiva, una volta adottata, nel registro di cui all'art. 57, par. 1, lett. u), del RGPD: circostanze che ovviamente non possono avere luogo in relazione ad avvertimenti indirizzati, in modo non individualizzato, ad un numero potenzialmente illimitato di soggetti (la cui identità non è nota all'autorità di controllo).

Tali considerazioni mettono allora in luce la natura di strumento, per dir così, necessariamente special-preventivo dell'avvertimento e dovrebbero orientare le autorità di controllo ad optare, in casi che richiedono una “protezione rafforzata” degli interessati (i cui dati hanno formato oggetto di illecita diffusione), verso altre misure, quali gli avvisi pubblici (che spesso assumono la forma di comunicati stampa)<sup>74</sup>, che possono assolvere una valenza comunque informativa nei

---

sulla medesima vicenda ed emessi in pari data (ma nei confronti di distinti titolari del trattamento) i provvedimenti 13 maggio 2021, n. 340, doc. web n. 9721139; n. 343, doc. web n. 9721228; n. 344, doc. web n. 9725219; n. 345, doc. web n. 9720285; n. 346, doc. web n. 9728011; n. 348, doc. web n. 9728067.

<sup>73</sup> Cfr. par. 4.1.

<sup>74</sup> Si noti, tuttavia, che in letteratura (cfr. K. VON LEVINSKY, *Art. 58*, in EßER, KRAMER, VON LEWINSKI, *Auernhammer, DSGVO/BDSG - Kommentar*, cit., Rdnr. 44 e già ID., *Formelles und informelles Handeln der datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden*, in *RDV*, 2001, 275) si è sollevata la questione se rientri tra i poteri delle autorità di protezione dei dati quello di ricorrere ad avvisi pubblici o a lettere aperte, muovendo dall'assunto che tali forme di comunicazione non sarebbero espressamente annoverate nell'art. 58 del RGPD, mentre lo sarebbero i soli pareri resi al pubblico sulla scorta dell'art. 58, par. 3, lett. b); lo stesso Autore evidenzia che

confronti della collettività ma la cui formulazione – potenzialmente riconducibile ai compiti indicati (solo in chiave funzionale) nella disposizione residuale e dai confini assai lati di cui all’art. 57, par. 1, lett. v), del RGPD – non deve rispettare le più stringenti condizioni fissate per gli avvertimenti, dei quali non è idonea a produrne gli effetti<sup>75</sup>.

### 6. *Gli effetti dell'avvertimento*

6.1. Conviene allora spostare il discorso sugli effetti dell'avvertimento, che non integra un'ingiunzione o un ordine (*order*) dell'autorità di controllo e che quindi si potrebbe essere tentati di ridurre a misura (sostanzialmente) irrilevante, inidoneo a produrre, al fondo, alcun effetto vincolante in capo al titolare (o al responsabile) del trattamento, risolvendosi, a tutto concedere, in un mero consiglio “prodigato” al suo destinatario. Questa lettura, va detto subito, non trova riscontro non solo in fatto<sup>76</sup>, ma (soprattutto) sul piano normativo: e non solo per la collocazione sistematica dell'avvertimento tra i poteri correttivi – i quali tutti mirano in ultima analisi a conformare l'azione

---

avvisi di tale natura sono invece espressamente normati in altri settori, in particolare in quelli della vigilanza (economica), ed un'analogia soluzione viene auspicata, alla luce del principio di legalità, anche in relazione alla materia della protezione dei dati.

<sup>75</sup> Può qui essere utile richiamare gli argomenti della decisione (adottata in relazione al previgente art. 154, comma 1, lett. c), del Codice in materia di protezione dei dati personali) da Cass. Civ., sez. 2, 16 luglio 2024, n. 19550, ancorché in relazione all'adozione di una sanzione a seguito dell'inosservanza (rilevata nel provv. 9 novembre 2017, n. 464, doc. web n. 7830163) di una prescrizione (relativa ai temi di conservazione delle immagini videoregistrate) formulata dal Garante, anch'essa in via generale, nel provvedimento in materia di videosorveglianza dell'8 aprile 2010, doc. web n. 1712680: nel caso di specie, la Suprema Corte riconosce che, «per la sua struttura, formulazione letterale, rubrica e collocazione sistematica nell'ambito del cd. codice della privacy [l'art. 154, comma 1, lett. c], del Codice] allude alla mancata osservanza di specifiche prescrizioni che, nell'ambito di una determinata istruttoria, vengano impartite ad un destinatario determinato, in relazione ad una specifica ipotesi di trattamento dei dati personali. Non è quindi possibile comminare la sanzione prevista per la violazione della predetta disposizione senza la preventiva apertura di un'istruttoria, eventualmente conseguente ad un reclamo, nell'ambito della quale siano impartite disposizioni che il destinatario ometta di osservare». *Mutatis mutandis*, come si è visto nel testo, non dovrebbero essere diverse le considerazioni da svolgere anche in relazione alla misura correttiva dell'avvertimento.

<sup>76</sup> V. *infra* nota 79.

del destinatario degli stessi –, ma anche in ragione del fatto che il rispetto (o meno) dell'avvertimento, non diversamente dalle restanti misure previste dall'art. 58, par. 2, del RGPD, deve essere tenuto in considerazione dall'autorità di controllo in relazione all'*an* e al *quantum* di una eventuale (successiva) sanzione amministrativa pecuniaria<sup>77</sup>, secondo quanto previsto dall'art. 83, par. 2, lett. i), del RGPD<sup>78</sup>.

6.2. E se tanto basta per riconoscere una rilevanza diretta all'avvertimento, non può non osservarsi che l'art. 83, par. 2, del RGPD, (singolarmente) menziona anche questa tra le misure in aggiunta delle quali o in luogo delle quali possono essere inflitte sanzioni pecuniarie. Ma si tratta di previsione poco comprensibile alla luce dell'assenza di trattamento che, come si è detto, è il presupposto dell'avvertimento e, quindi, della conseguente impossibilità di una violazione attuale della disciplina di protezione dei dati per la quale adottare una sanzione pecuniaria. Peraltro, tutti gli elementi da prendere a tal fine in considerazione, presenti nell'art. 83, par. 2, del RGPD – in larga parte delle ipotesi enumerate alle lettere a) e seguenti –, non a caso fanno riferimento a “violazioni” avvenute, sì che esse non potrebbero quindi trovare applicazione al caso dell'avvertimento<sup>79</sup>.

Correttamente invece – ma in distonia con quanto appena rilevato in relazione all'art. 83, par. 2, del RGPD – si evince dall'art. 83, par. 5, lett. e) e par. 6, del RGPD, la preclusione in capo all'autorità di

---

<sup>77</sup> V. anche M. SELMAYR, *Art. 58*, in E. EHMANN, M. SELMAYR, *DS-GVO*, München, 2018, Rdnr. 19.

<sup>78</sup> Anche da questa previsione può derivarsi l'obbligo per le autorità di controllo di disporre l'annotazione nel registro di cui all'art. 57, par. 1, lett. u), del RGPD, nel quale devono essere iscritte le violazioni del Regolamento e le misure adottate in conformità dell'art. 58, par. 2, del RGPD. Annotazione rilevante, come si è detto (v. par. 6.1), ai sensi dell'art. 83, par. 2, lett. i), del RGPD, ma pure in quanto dell'elenco delle tipologie di violazioni notificate e delle misure adottate a norma dell'articolo 58, par. 2, del RGPD potrebbe essere data pubblicità nella relazione annuale di attività, oggetto di trasmissione al Parlamento e al Governo, nonché messa a disposizione del pubblico, della Commissione e del Comitato europeo per la protezione dei dati secondo quanto stabilito dall'art. 59 del RGPD: di qui un'ulteriore ragione della necessità della loro annotazione nel registro.

<sup>79</sup> Non sorprende allora che, a fronte di un'evidente svista (se così può dirsi) del legislatore, non consti da parte di alcuna autorità di controllo l'adozione di una sanzione pecuniaria in aggiunta ad un provvedimento di avvertimento.

controllo di comminare, in caso di adozione dell'avvertimento, anche la sanzione pecuniaria, la quale può invece andare ad aggiungersi a ordini e limitazioni del trattamento di cui all'art. 58, par. 2, del RGPD<sup>80</sup>, provvedimenti che presuppongono un'avvenuta violazione.

6.3. Se quindi l'avvertimento integra gli estremi di un provvedimento idoneo a produrre effetti giuridici (ancorché non contenga una misura vincolante per il suo destinatario), deve riconoscersi che nella prassi – sulla quale si sono soffermate queste pagine – non sono pochi (né di marginale importanza) i casi nei quali l'adozione di tale provvedimento abbia comunque indotto il suo destinatario ad un riesame del trattamento che originariamente intendeva porre in essere, talvolta per desistere dall'attività programmata (o quantomeno rinviarla per curare i necessari approfondimenti)<sup>81</sup>, più spesso per apportarvi modifiche e renderlo così conforme alla cornice normativa (in ciò, agevolato dalle indicazioni o raccomandazioni circa le possibili misure da implementare formulate dall'autorità di controllo affinché il trattamento previsto possa, con gli opportuni adattamenti, trovare svolgimento in conformità alla disciplina di protezione dei dati<sup>82</sup>).

Va poi considerato che di regola l'autorità di controllo, contestualmente all'adozione dell'avvertimento, ingiunge al titolare del trattamento di farle conoscere le iniziative eventualmente assunte per

---

<sup>80</sup> Val solo la pena qui precisare che l'avvertimento non ha natura di ordine impartito al suo destinatario (come si evince univocamente dal tenore letterale, ed in modo ancora più evidente guardando al testo in lingua inglese, delle misure elencate dall'art. 58, par. 2, del RGPD).

<sup>81</sup> Cfr., ad es., i casi ricordati alle note 40, 47 e 50, o ancora quello richiamato in nota 94 (per la vicenda legata alla *Datenkonsolidierung*), per quanto, come si è visto, si siano anche registrate fattispecie nelle quali a fatica il titolare del trattamento abbia dato seguito alle raccomandazioni contenute nell'avvertimento rivoltogli (cfr. nota 83). V. sopra, con riguardo ai casi oggetto di avvertimento illustrati al par. 4.1

<sup>82</sup> Cfr., ad es., provv. 15 novembre 2018, n. 481, cit., che contiene raccomandazioni analitiche dirette all'Agenzia delle entrate; provv. 1° novembre 2021, n. 406, doc. web n. 9731827, relativo alla prevista conservazione di campioni biologici per ulteriori 10 anni successivamente alla conclusione di uno studio medico scientifico sottoposto a preventiva consultazione del Garante ai sensi dell'articolo 36 del RGPD.

rendere conformi i trattamenti alle disposizioni di protezione dei dati<sup>83</sup> e, ove si avveda del permanere di una distanza di vedute (sì che l'effetto conformativo desiderato non si realizzi, con conseguente inizio delle operazioni di trattamento), l'avvertimento disatteso va non di rado a costituire l'innesto rispetto a fasi ulteriori giungendosi, se del caso, sino all'adozione di provvedimenti ulteriori, correttivi<sup>84</sup> – anche di natura interinale, quale la limitazione provvisoria del trattamento – e sanzionatori nei confronti del titolare del trattamento<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> V. ad es. provv. 15 novembre 2018, n. 481, cit., nei confronti dell'Agenzia delle entrate.

<sup>84</sup> Solo incidentalmente val la pena evidenziare che l'adozione di un avvertimento non preclude comunque, ove il trattamento abbia poi luogo, l'adozione di ulteriori misure correttive (cfr. al riguardo l'ultimo periodo del considerando 150 del RGPD), ivi compreso l'eventuale esercizio del potere conformativo dell'Autorità, che può rivelarsi anche particolarmente oneroso per il titolare o il responsabile del trattamento, ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. d), del RGPD, richiedendo l'adozione di misure tali da «conformare i trattamenti alle disposizioni del presente regolamento, se del caso, in una determinata maniera ed entro un determinato termine».

<sup>85</sup> Ciò è accaduto, ad esempio, in relazione ad un avvertimento volto a prevenire la trasmissione delle immagini riprese da un sistema di videosorveglianza da parte delle forze di polizia in Rostock, a giudizio dell'autorità di controllo in assenza di garanzie adeguate (nel caso di specie crittazione dei dati e adozione di misure di sicurezza meccaniche sugli apparati), conclusosi solo in sede conciliativa con un accordo (conforme alle richieste dell'autorità di protezione dei dati) avanti al competente giudice amministrativo: cfr. *Fünfzehnter Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und Siebenter Bericht über die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern*, 2019, 74 ss. Non diversamente, l'*EDPB Annual Report 2022. Streamlining Enforcement through cooperation*, 59, rende conto di un avvertimento disatteso dell'autorità di controllo della Freie Hansestadt Bremen – concernente la ritenuta illicită di un trattamento, inizialmente solo previsto, di dati idonei a rivelare opinione politica, delle opinioni attribuite ai propri insegnanti da studenti e dai loro genitori), cui ha fatto seguito (a trattamento intrapreso) una sanzione amministrativa di 6.000 euro.

## 7. Ultime considerazioni: l'avvertimento quale “cenerentola” tra le misure correttive?

Provando allora ad abbozzare qualche considerazione finale (per quanto interlocutoria)<sup>86</sup>, la ricognizione svolta lascia intravedere come l'avvertimento sia rimasto ai margini della discussione relativa ai poteri delle autorità di controllo e come, anche una volta entrato in vigore (e divenuto quindi applicabile) il Regolamento, tale misura correttiva abbia attirato su di sé una modesta attenzione da parte dei commentatori<sup>87</sup>, i quali si sono limitati ad evidenziarne, per lo più in modo stringato, i tratti salienti, di regola in contrapposizione con la misura dell'ammonimento previsto dall'art. 58, par. 2, lett. b), del RGPD<sup>88</sup>. Atteggiamento giustificato forse dal fatto che l'avvertimento, come si è visto misura innovativa, ha stentato, almeno inizialmente, a trovare applicazione nella prassi delle autorità di controllo europee<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Si è visto, infatti, quante incertezze e chiaroscuri ancora contrassegnino l'esercizio del potere di avvertimento.

<sup>87</sup> In questo senso anche BOEHM, *Art. 58*, in J. KÜHLING, B. BUCHNER, *DS-GVO Kommentar*, 3. Aufl., München, 2020, Rdnr. 21.

<sup>88</sup> Anche per le ragioni che si sono esposte nel par. 2.

<sup>89</sup> Per prime rilevazioni statistiche si rinvia a EDPB, *Contribution of the EDPB to the report on the application of the GDPR under Article 97*, Adopted on 12 December 2023, 51, [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-12/edpb\\_contributiongdprevaluation\\_20231212\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-12/edpb_contributiongdprevaluation_20231212_en.pdf): a tutta prima, l'entità dei provvedimenti di avvertimento relativi a trattamenti transfrontalieri si misurano in unità o, al massimo, in qualche decina su base annuale in ciascuno degli ordinamenti dell'Unione, con la sola (singolare) eccezione di Germania ed Estonia, come si evince dalla tabella che, per comodità qui si riproduce (con l'esclusione di Spagna e Slovenia in relazione alle quali non risultano presenti indicatori). V. Tabella 1

In assenza di precisi elementi di riscontro in relazione al numero delle decisioni attribuite all'Autorità estone (ancorché un'esatta corrispondenza non si rinvenga tra la tabella qui riprodotta e i dati riportati nel *Yearbook of the Data Protection Inspectorate 2020*, 64, in <https://www.aki.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Annual%20report%202020.pdf>), da una verifica anche solo sommaria delle relazioni annuali pubblicate dalle autorità tedesche, sia a livello di *Land* che di *Bund* (i cui siti web istituzionali sono elencati in <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/datenschutzaufsichtsbehoerden.html>), sembra emergere che i valori riportati nella tabella resa disponibile dell'EDPB siano ampiamente sovrastimati: dalla consultazione dei rapporti annuali sembra piuttosto che anche in questo ordinamento i provvedimenti di avvertimento (ad alcuni dei quali si fa riferimento nella trattazione) siano, dal punto di vista numerico, sostanzialmente in linea (in

Deve tuttavia riconoscersi che, nel diritto applicato da parte di queste ultime – e tra esse, con crescente intensità, da parte del Garante, ancorché con le riserve che si sono rappresentate<sup>90</sup> –, per lo più in relazione al RGPD<sup>91</sup>, questo strumento sta progressivamente guadagnando spazi maggiori. E non solo con riguardo a fattispecie di più circoscritto impatto<sup>92</sup>, ma, sempre più spesso, in relazione a trattamenti di rilievo tutt’altro che secondario, vuoi per il numero dei soggetti coinvolti e la delicatezza dei trattamenti previsti<sup>93</sup>, vuoi per la

---

termini percentuali) con quelli adottati presso le altre autorità europee. Discrasie minori, e comunque non tali da incidere sulla considerazione di fondo svolta nel testo, riguardano anche il numero di provvedimenti di avvertimento adottati dall’autorità di controllo italiana.

<sup>90</sup> Il riferimento va alla casistica passata in rassegna, senza pretesa di esaustività, in particolare nei parr. 4 e 5.

<sup>91</sup> Ma v. anche l’avvertimento, adottato sulla scorta dell’art. 58, par. 2, lett. a), del Regolamento (EU) 2018/1725, contenuto nell’EDPS Opinion on a prior consultation requested by the European Central Bank on their new customer relationship management system, 7 July 2021, in relazione all’impiego da parte della ECB di Microsoft Dynamics 365 e sui conseguenti trasferimenti di dati personali al di fuori dell’UE (in [https://www.edps.europa.eu/system/files/2022-04/21-07-08\\_edps\\_opinion\\_ecb\\_customer-management-system\\_en.pdf](https://www.edps.europa.eu/system/files/2022-04/21-07-08_edps_opinion_ecb_customer-management-system_en.pdf)). Avvertimento contenente una pluralità di raccomandazioni e nel quale la Banca centrale europea è invitata a rendere conto, a seguito di approfondimenti interni, delle misure adottate.

<sup>92</sup> V., ad es., l’avvertimento adottato rispetto alla prevista rilevazione di immagini mediante *body camera* utilizzate dai vigili del fuoco da impiegare nell’ambito di un film: cfr. Tätigkeitsbericht 2021 des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein, 36.

<sup>93</sup> Ad esempio, più provvedimenti di avvertimento sono stati adottati dal Garante sulla scorta dell’indirizzo fatto valere dalla Corte costituzionale con la sentenza del 12 marzo 2021, n. 37 (ampiamente dibattuta in letteratura) e confermato dalla sentenza del 30 giugno 2022, n. 164 (occasionata proprio dal provv. del Garante del 18 giugno 2021, n. 244, e dalla comunicazione dell’Autorità del 6 luglio 2021), con il quale la Corte si è espressa a favore della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera q), Cost. in relazione ai trattamenti previsti per rilasciare la certificazione verde (cd. *green pass*) per Covid-19 in concomitanza delle campagne vaccinali durante la pandemia (sull’assunto che questa richiedesse interventi rientranti nella materia della profilassi internazionale, di competenza statale): cfr. provv. 23 aprile 2021, n. 156, doc. web n. 9578184, concernente le ritenute possibili violazioni derivanti dalle misure attuative a seguito del d.l. 22 aprile 2021, n. 52; provv. del 25 maggio 2021, n. 207, concernente la Regione Campania; provv. 22 luglio 2021, n. 273, doc. web n. 9683814, concernente l’avvertimento della Regione Sicilia; v. anche provv. 18 giugno 2021, n. 244, doc. web n. 9671917, di limitazione definitiva in merito ai trattamenti previsti dalla Provincia autonoma di

rilevanza delle posizioni giuridiche che possono essere interessate dagli stessi<sup>94</sup> nonché per la valenza conformativa – che è poi il cuore del convegno che ha originato queste riflessioni – che gli interventi a valenza “anticipatoria” delle autorità di controllo possono avere nel *design* dei trattamenti. Trattamenti oggetto di pianificazione, che (l’analisi lo ha fatto talora emergere) non di rado si caratterizzano per una più marcata innovatività dal punto di vista (socio-)tecnologico<sup>95</sup> e,

---

Bolzano in tema di certificazione verde per Covid 19 (che richiama il previo avvertimento dell’Autorità del 23 aprile 2021). Ancora in tempi più recenti, il Garante è tornato a pronunciarsi, sulla scorta di argomentazioni in larga parte simili a quelle seguite nel periodo pandemico, con l’avvertimento del 2 agosto 2024, n. 476, doc. web n. 10042438 (e in G.U., S.G. n. 188 del 12 agosto 2024), nei confronti dei trattamenti che si sarebbero dovuti porre in essere per dare attuazione al programma vaccinale relativo al papilloma virus intrapreso dalla Regione Puglia con l. reg. 30 maggio 2024, n. 22, evidenziandone i profili di possibile illiceità. Al riguardo deve tuttavia rilevarsi che anche questa vicenda ha formato oggetto di giudizio di costituzionalità (in sede di conflitto di attribuzione) con esito altro però rispetto alle sentenze sopra ricordate, in ragione della confermata costituzionalità della legge regionale da parte di Corte cost. 12 marzo 2025, n. 48.

<sup>94</sup> Cfr. il citato provv. 15 novembre 2018, n. 481, cit. Nell’ordinamento tedesco, v. l’avvertimento adottato congiuntamente dalle autorità di controllo del Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz e del Saarland nei confronti del *Proof of Concept* (PoC) denominato *Datenkonsolidierung*, sull’assunto che (anzitutto per ragioni di diritto costituzionale) una rete informativa condivisa della polizia criminale presuppone una selezione, da parte del legislatore, di particolari figure di reato di rilevanza federale (ad es. con rilevanza transfrontaliera, internazionale o significativa), mentre il PoC avrebbe (di fatto) creato, a livello nazionale, un nuovo sistema di condivisione dei dati di polizia tale da eludere le condizioni stabilite dalla legge e richieste dalla Costituzione per tali forme di condivisione: ne rendono conto il 31. e 32. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Saarland, Berichtszeitraum: 2023, 24; 28. Bericht der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen 2023, 70 ss.; v. pure il *Rechtsgutachten* di M. Bäcker, *Polizeirechtlicher und verfassungsrechtlicher Rahmen eines polizeilichen Informationsverbunds der Länder*, in <https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/DokumenteBfDI/Dokumente-allg/2023/Gutachten-polizeilicher-Informationsverbund.html>.

<sup>95</sup> V. ad es., al di là dei casi già menzionati, provv. 21 marzo 2024, n. 179, doc. web n. 9998877 e in G.U., S.G. n. 82 dell’8 aprile 2024, in relazione al trattamento di dati biometrici (ricavati dall’analisi del volto e dell’iride delle persone) previsto per generare un codice identificativo individuale univoco a livello mondiale (World ID) e operare su una rete finanziaria essa stessa globale (basata sulla criptovaluta WLD) sì da poter distinguere, secondo il titolare del trattamento (Worldcoin Foundation), gli esseri umani dai prodotti dell’intelligenza artificiale (avvertimento adottato, pur in

quindi, per una maggiore incertezza della cornice giuridica che li viene a caratterizzare<sup>96</sup>; di qui, lo spazio più ampio per le riserve e le raccomandazioni formulate dalle autorità di controllo, sovente incentrate sul richiamo al rispetto dei principi generali in materia nonché di quelli, più strettamente correlati alla realizzazione di trattamenti tecnologicamente evoluti, della protezione dei dati fin dalla progettazione e della protezione per impostazione predefinita (art. 25 del RGPD). Riserve e raccomandazioni suscettibili di essere più agevolmente espresse in chiave cooperativa, con lo strumento del parere (quando richiesto), ovvero, nella fase che precede l'inizio del trattamento – potrebbe dirsi, ormai in "zona Cesarini" – mediante l'esercizio del potere correttivo di avvertimento il quale, seppure introdotto solo con il RGPD, non pare davvero possa essere relegato al ruolo di "cenerentola" delle misure correttive negli ambiti nei quali,

---

assenza di trattamenti attuali nell'ordinamento nazionale, in ragione di alcune attività prodromiche alla commercializzazione del servizio e in considerazione di criticità nell'informatica fornita agli interessati nonché di misure ritenute sufficienti di cd. *age verification*. Più in generale, ciò più frequentemente accade, come è agevolmente intuibile, in relazione ai trattamenti oggetto di previa valutazione di impatto (nell'esperienza italiana specie in ambito pubblico) portati all'attenzione del Garante: cfr., tra i tanti, provv. 15 novembre 2018, n. 481, doc. web n. 9059949, in materia fatturazione elettronica; provv. 17 dicembre 2020, n. 270, doc. web n. 9523274, concernente alcuni lavori statistici sospesi con il parere reso sullo schema di PSN 2017-2019 - aggiornamento 2018-2019 del 9 maggio 2018.

<sup>96</sup> Questa maggiore complessità, peraltro, ha fortemente influenzato l'istituzione di spazi di sperimentazione normativa (*sandbox*) dapprima in ambito *fintech* – dopo l'impulso determinante proveniente dall'esperienza inglese, anche nell'ordinamento italiano, con l'art. 36, (in particolare al) comma 2-octies, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 – e, da ultimo, in materia di intelligenza artificiale: ed anche in questo ambito, anche al fine di accelerare i processi di innovazione preservando i diritti fondamentali, le autorità di controllo (compresa quella di protezione dei dati) sono direttamente coinvolte (cfr. art. 57, ed in particolare il par. 10, del Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive (UE) 2014/90, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828). Si tratta, a ben vedere, anche qui di una tecnica, diversa dall'avvertimento – che pure in questo contesto potrebbe trovare spazio – volta ad operare in chiave preventiva rispetto ai fenomeni più marcatamente innovativi i quali, quindi, potrebbero comportare più elevati livelli di rischio per gli individui e la collettività.

senza debordare rispetto ai confini alla stessa assegnati dal legislatore,  
è chiamato ad operare.

RIVISTA DI DIRITTO BANCARIO  
ANNO 2025 – FASCICOLO IV

Tabella 1

YEAR	AT	BE	BG	CY	DE	EE	FI	FR	GR	HR	HU	IT	LI	LT	LU	LV	NL		PL	PT	RO	SE
2018	1	0	0	7	373	10	0	-	12	0	1	1	0	0	0	-	0		0	0	0	0
2019	0	1	3	4	653	62	0	2	11	0	9	0	0	0	0	-	1		0	0	0	1
2020	1	2	1	4	1254	223	3	2	2	0	9	7	0	0	0	0	0		0	0	0	0
2021	0	13	19	23	1406	214	1	2	11	0	10	8	0	2	0	0	0		0	1	1	2
2022	0	27	9	19	1616	215	4	-	12	0	5	7	0	1	0	3	0		0	1	0	11
2023	0	27	11	32	519	244	0	-	10	0	4	5	0	2	0	0	0		0	-	0	0