

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

CARLO COLAPIETRO

**DIRITTO ALLA RISERVATEZZA E PRINCIPI DI
PUBBLICITÀ E TRASPARENZA:
QUALE BILANCIAMENTO?**

22 APRILE 2020



Carlo Colapietro

Diritto alla riservatezza e principi di pubblicità e trasparenza: quale bilanciamento?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli obblighi di pubblicazione e la protezione dei dati personali. – 3. La [sentenza n. 20/2019](#) della Corte costituzionale. – 3.1. La questione relativa alla doppia pregiudizialità. – 3.2. La questione relativa al bilanciamento tra trasparenza e *privacy*. – 3.3 Il ragionamento della Corte costituzionale. – 4. Prospettive *de iure condendo*.

1. Premessa.

La trasparenza non rappresenta un'istanza antinamica (come spesso si crede) rispetto alla *privacy*, trattandosi di due principi entrambi essenziali per mantenere in buona salute la vita democratica di uno Stato, che nell'ordinamento italiano ed in quello eurounitario hanno subito una parallela (anche se non analoga) evoluzione, contribuendo a rafforzare il sistema democratico.

È bene ricordare, del resto, che secondo la concezione di Westin¹, la dittatura è il sistema in cui l'individuo è completamente trasparente e l'azione dello Stato è coperta dalla massima riservatezza, mentre la democrazia è il sistema in cui l'azione dello Stato è ispirata al massimo livello di trasparenza e l'individuo è protetto dal massimo livello di *privacy* rispetto alle informazioni che lo riguardano.

Tuttavia, la normativa sulla trasparenza comporta dei rischi per quanto riguarda la sfera di riservatezza dei singoli individui², dal momento che rendere pubblici o conoscibili determinati provvedimenti della pubblica amministrazione potrebbe incidere in maniera effettiva sul diritto alla *privacy* di taluni soggetti interessati da tali provvedimenti e, per questo motivo, in tutte le fonti da cui deriva la disciplina sulla trasparenza nell'ordinamento italiano v'è una forte attenzione all'aspetto della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali. Nell'ordinamento italiano, la trasparenza³ è ormai comunemente intesa secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, così come modificato dall'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 97 del 2016, e cioè come «come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»⁴: tale forma di *full disclosure* può essere definita come la “terza generazione” della

¹ A. WESTIN, *Privacy and Freedom*, London, 1970, 23 ss.

² La letteratura sui rapporti tra trasparenza e *privacy* nell'ordinamento italiano è molto vasta: v., *ex plurimis*, A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, 2018; D. U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de “le vite degli altri”*, in [Federalismi.it](#), n. 10/2018; C. COLAPIETRO, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, Napoli, 2016; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della Pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in [Federalismi.it](#), n. 8/2013; P. CANAPARO, *Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33: i nuovi confini della trasparenza pubblica: il diritto di informazione indifferenziato e il diritto alla conoscibilità dell'azione amministrativa*, in [Giustamm.it](#), 2013; F. MERLONI, *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, VI Milano, 2006.

³ Per una recente e completa ricostruzione della disciplina della trasparenza in Italia, con utili spunti di riflessione anche per quanto riguarda alcuni ordinamenti stranieri, cfr. A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, cit.

⁴ Sul punto si veda P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. E-democracy)* in *Dir. inf.*, n. 3/2003, 465 ss., il quale mette in luce, in alcuni passaggi, il ruolo dell'accesso alle informazioni sull'attività dei poteri pubblici – favorito dalle potenzialità della Rete – per garantire un maggiore controllo dei consociati. In particolare, secondo l'Autore, «la dimensione dell'accessibilità si incentrerebbe sulla possibilità offerta ad ogni cittadino di conoscere atti e attività dei pubblici poteri, comportando come correttivo al tradizionale apporto con le istituzioni rappresentative non tanto la conoscibilità non mediata della decisione politica, quanto la possibilità di ricostruirne “in tempo reale” le vicende formative e di identificarne al possibile gli autori o, se si vuole, i responsabili». Per alcune successive riflessioni

trasparenza amministrativa in Italia⁵. Quella, infatti, che potremmo definire la via italiana alla conoscibilità dell'azione amministrativa – che ha condotto alla progressiva affermazione anche nel nostro ordinamento del principio generale della trasparenza amministrativa, ancora in attesa però di un esplicito ancoraggio costituzionale – è stata intrapresa dal nostro legislatore soltanto con l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), unanimemente riconosciuta come svolta fondamentale nella democratizzazione dei rapporti tra amministrazione e cittadini in termini di partecipazione e, soprattutto, di trasparenza, la quale ha nel *diritto di accesso ai documenti amministrativi*⁶ una delle più rilevanti manifestazioni.

Tuttavia, è soltanto con il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, il c.d. decreto trasparenza, che il principio della trasparenza amministrativa subisce una vera e propria “mutazione genetica”, si configura come accessibilità totale a tutta una serie di informazioni relative tendenzialmente ad ogni aspetto dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni, al fine di realizzare proprio quelle «forme diffuse di controllo» (art. 11, comma 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) da sempre precluse all'accesso documentale. Questa “nuova” trasparenza non si configura ancora, però, attraverso un generale dovere di pubblicità, bensì attraverso la previsione per legge di una serie ampia, ma puntuale, di *obblighi di pubblicazione*.

La recente adozione del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 segna nel nostro ordinamento un'ulteriore tappa nel cammino della trasparenza amministrativa in Italia⁷. La nuova normativa persegue il duplice obiettivo di razionalizzare gli obblighi informativi previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e di ampliare lo spettro di conoscibilità dell'azione amministrativa, attraverso il riconoscimento di un *diritto di accesso civico generalizzato al patrimonio informativo pubblico*, secondo il modello del *Freedom of Information Act* di matrice statunitense⁸.

È stato così sancito il passaggio dal *need to know*, sancito dalla l. n. 241/1990 al *right to know* di cui al d. lgs. n. 33/2013, così come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, nell'ottica di una “sorta di rivoluzione copernicana” in atto nella Pubblica Amministrazione⁹.

sul tema, cfr. ID., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, n. 1/2011, 19 ss.

⁵ Cfr. C. COLAPIETRO, *La “terza generazione” della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, cit.

⁶ Per un'ampia ricostruzione cfr., *ex plurimis*, M. A. SANDULLI, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi: l'attualità di un istituto a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, in C. COLAPIETRO (a cura di), *Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge n. 241 del 1990*, Napoli, 2012, 39 ss.; F. MANGANARO, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in F. G. COCA (a cura di), *Studi in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012; M. A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, Agg. IV, 2000; C. E. GALLO, S. FOÀ, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.* Agg. IV, Torino, 2000.

⁷ Cfr. C. COLAPIETRO, A. IANNUZZI, *Il cammino della trasparenza in Italia: una prospettiva di partecipazione e legittimazione*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., 117 ss.

⁸ Con riferimento al FOIA, si rinvia, da ultimo, ad A. MARCHETTI, *Le nuove disposizioni in tema di pubblicità e trasparenza amministrativa dopo la riforma Madia: anche l'Italia ha adottato il proprio Foia? una comparazione con il modello statunitense*, in Federalismi.it, n. 10/2017; e, già prima, a G. F. FERRARI, *L'accesso ai dati della pubblica amministrazione negli ordinamenti anglosassoni*, in G. ARENA (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991. La particolarità di questo tipo di accesso risiede nella garanzia derivante dal poter prendere conoscenza delle informazioni incontrando il solo limite delle *exemptions* tassativamente indicate. Ciò che viene tutelato è dunque il *right to know*, e cioè il diritto di conoscere le informazioni provenienti dall'Amministrazione. Si può rinvenire la stessa *ratio* nell'art. 1, sezione 5 della Costituzione degli Stati Uniti d'America, ove è stabilito: «*Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy; and the yeas and nays of the members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal*».

⁹ Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, Ad. Pl., 2 aprile 2020, n. 10, che rimanda testualmente a Consiglio di Stato, parere n. 515/2016. Eppure, in occasione della grave emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19, l'art. 67, comma 3, del d. l. 17 marzo 2020, n. 18 c.d. “Cura Italia” ha sospeso le risposte delle pubbliche amministrazioni alle istanze di accesso documentale (legge n. 241/1990), civico e civico generalizzato (d.lgs. n. 33/2013) che non hanno carattere di “indifferibilità e urgenza” dall'8 marzo fino al 31 maggio 2020. È fuori da ogni dubbio che tale decisione sarà foriera di grande dibattito in futuro, riconducibile al tema della generale compressione dei diritti causata dalle misure emergenziali necessariamente adottate per far fronte alla crisi (per una prima ricostruzione giuridica relativa

Ad ogni modo, non si può considerare la trasparenza come un valore assoluto, non soggetto al bilanciamento con altri diritti e valori costituzionali. Lo stesso art. 1 del d.lgs. n. 33/2013 dichiara, infatti, al comma 2, che esistono dei limiti alla trasparenza in funzione di altri interessi protetti dall'ordinamento, sia di natura pubblica (come quelli che si evincono dalle "disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico"), che di natura privata (come quelli appunto "in materia di protezione dei dati personali"). Con particolare riguardo a questi ultimi, non si può non tener conto che, d'altro canto, le normative sulla protezione dei dati che si sono avvicinate in Italia hanno sempre fissato garanzie particolare per i trattamenti effettuati in ambito pubblico, anche al fine di bilanciare nella maniera più corretta le esigenze di trasparenza dell'Amministrazione e di *privacy* dei cittadini.

2. Gli obblighi di pubblicazione e la protezione dei dati personali.

Oltre alle questioni relative all'accesso, le pubbliche amministrazioni italiane devono affrontare anche un altro ordine di problemi legati al rapporto tra trasparenza e *privacy*, ossia quelli relativi agli obblighi di pubblicazione.

Occorre preliminarmente osservare che il Regolamento 2016/679 ha comportato un cambio di prospettiva nell'inquadrare la disciplina dei trattamenti effettuati dalle pubbliche amministrazioni, in quanto, in costanza della nuova normativa europea, è la finalità per la quale viene effettuato il trattamento e non la natura dell'ente che lo effettua a qualificare il trattamento come "pubblico"¹⁰. Nel Regolamento e, di conseguenza, nel Codice novellato, infatti, non si fa più riferimento ai trattamenti effettuati dai "soggetti pubblici", bensì ai trattamenti «necessari per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento».

La circostanza che il trattamento dei dati avvenga in esecuzione di compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri integra, alla stregua dell'art. 6 del Regolamento, una condizione di liceità del trattamento dei dati. Inoltre, il par. 3 dello stesso articolo, specifica che i compiti di interesse pubblico o i pubblici poteri esercitati dal titolare debbano essere fondate sul diritto dello Stato a cui è soggetto il titolare del trattamento e i trattamenti effettuati in virtù di essi debbano avere come finalità la necessità di svolgere questi medesimi compiti o nell'esercitare tali poteri nell'interesse pubblico.

Del resto, secondo il considerando 154 del Regolamento, i dati personali «contenuti in documenti conservati da un'autorità pubblica o da un organismo pubblico dovrebbero poter essere diffusi da detta autorità o organismo se la diffusione è prevista dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui l'autorità pubblica o l'organismo pubblico sono soggetti», ed in tal caso le «disposizioni legislative dovrebbero conciliare l'accesso del pubblico ai documenti ufficiali e il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico con il diritto alla protezione dei dati personali e possono quindi prevedere la necessaria conciliazione con il diritto alla protezione dei dati personali», conformemente proprio al Regolamento.

La precedente versione del Codice *privacy* definiva, all'art. 4, comma 1, lett. m), la "diffusione" come «il dare conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati, in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione». Ai sensi dell'art. 19, comma 3, i "soggetti pubblici" potevano procedere alla diffusione di dati personali unicamente se vi fosse stata una norma di legge o di regolamento che prevedesse questo tipo di trattamento.

all'emergenza sanitaria del 2020 cfr. B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in Federalismi.it, n. 6/2020 e M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in Federalismi.it, – paper, Focus – Osservatorio Emergenza Covid-19, n. 1/2020).

¹⁰ Cfr. sul punto G. MULAZZANI, *Il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri*, in G. FINOCCHIARO (a cura di), *La protezione dei dati personali in Italia. Regolamento UE 2016/679 e d.lgs. 11 agosto 2018, n. 101*, Zanichelli, Bologna, 2019, 200 ss.

La nuova versione del Codice *privacy*, come novellato dal d. lgs. n. 101/2018, specifica che la base giuridica per il trattamento di dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri è costituita esclusivamente da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento. Ciò denota un sostanziale irrigidimento della disciplina rispetto a quella previgente, dal momento che la norma di regolamento può essere considerata una base del trattamento dei dati solo quando vi sia una legge che lo preveda.

Con particolare riguardo al trattamento di diffusione, l'art. 2-ter, comma 4 del Codice novellato ha recuperato, mantenendola intatta, la definizione dell'art. 4 del vecchio Codice, abrogato dal d.lgs. n. 101/2018, proprio per poterla utilizzare con riferimento ai trattamenti in ambito pubblico ed il comma 3 dell'art. 2-ter stabilisce che «la diffusione di dati personali, trattati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri, a soggetti che intendono trattarli per altre finalità» sono ammesse unicamente nell'ipotesi in cui vi sia una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento in proposito.

Nell'ordinamento italiano, la principale base giuridica dei trattamenti di diffusione di dati personali che vengono trattati per finalità di interesse pubblico o connesse all'esercizio di pubblici poteri è il d.lgs. n. 33/2013. Il c.d. decreto trasparenza, infatti, prevede una serie di casi in cui la Pubblica amministrazione ha l'obbligo di pubblicare dati, documenti e informazioni.

Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013, nell'*home page* dei siti istituzionali deve essere presente una sezione denominata "Amministrazione trasparente" dalla quale il cittadino deve poter accedere a tali dati, documenti e informazioni o, comunque, un collegamento ipertestuale a tale sezione e le amministrazioni «non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca *web* di indicizzare ed effettuare ricerche» all'interno di essa. I dati vanno pubblicati tempestivamente e mantenuti *online* per cinque anni.

Come nella disciplina della protezione dati personali, nell'ambito della quale vige il principio di "esattezza", così anche in quella della trasparenza si pone attenzione sulla garanzia degli aspetti qualitativi dei dati trattati. Ai sensi dell'art. 6, le pubbliche amministrazioni sono infatti tenute a garantire che le informazioni riportate nei siti istituzionali siano valide dal punto di vista qualitativo, sia per quanto riguarda l'integrità, che per quanto concerne «il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità, nonché la conformità ai documenti originali in possesso dell'amministrazione, l'indicazione della loro provenienza e la riutilizzabilità» (il riutilizzo di dati, informazioni e documenti è, del resto previsto, dall'art. 7 del d.lgs. n. 33/2013)¹¹.

Al fine di chiarire in quali casi si debba procedere alla pubblicazione (onde evitare che i soggetti tenuti agli obblighi di pubblicazione non incorrano in sanzioni), nel 2014 il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità nazionale anticorruzione hanno emanato le «Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul *web* da soggetti pubblici e da altri enti obbligati», le quali chiariscono una serie di aspetti relativi sia agli obblighi di pubblicazione, sia ai tempi di conservazione, che all'indicizzazione nei motori di ricerca, nonché ai limiti riutilizzo dei dati pubblicati.

Invero, molteplici sono i casi in cui, alla stregua della disciplina del d.lgs. n. 33/2013, la pubblica amministrazione deve mettere a disposizione dei cittadini determinati dati, informazioni e documenti. Nel novero degli obblighi di pubblicazione rientrano, infatti, informazioni di varie categorie, tra le quali vi sono quelle relative all'organizzazione e all'attività delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, tra le informazioni appartenenti a questo *genus* rilevano specialmente le informazioni concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, la cui pubblicazione nei siti istituzionali, secondo quanto stabilisce al comma 2 l'art. 7-bis del decreto trasparenza, è «finalizzata alla realizzazione della trasparenza

¹¹ A ben vedere, si tratta di una di quelle ipotesi in cui la tecnologia può svolgere il ruolo di "precondizione democratica", come la definisce P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. E-democracy)*, cit., dal momento che, in questo modo, si avvantaggia «il dibattito e il controllo democratico sull'esercizio del potere». Difatti, prosegue l'Autore, «non v'è del resto alcun pregiudiziale motivo per dubitare che grazie ad una simile virtuosa sinergia il rapporto tra cittadini e rappresentanti esce in varia misura positivamente riconfigurata».

pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali». Sono proprio alcune questioni sorte intorno agli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 14 (in particolare al comma 1-bis, laddove concerne i titolari di incarichi dirigenziali) che hanno dato luogo alla [sentenza n. 20/2019](#) della Corte costituzionale. Secondo il dettato dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 precedente all'intervento della Corte costituzionale veniva previsto che lo Stato, le regioni e gli enti locali pubblicassero una serie di documenti e informazioni¹² relativi, alla stregua del comma 1-bis, non solo ai titolari di incarichi politici, ma anche a tutti i titolari di incarichi o di cariche di direzione o di governo nell'amministrazione, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, ed ai titolari di incarichi dirigenziali, conferiti a qualsiasi titolo, inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Un altro profilo sui quali sono stati sollevati dei dubbi di costituzionalità è la previsione dell'art. 14, comma 1-ter, secondo cui ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica e l'amministrazione pubblica sul sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente¹³. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a pubblicare i dati di cui sopra entro tre mesi dalla elezione, dalla nomina o dal conferimento dell'incarico e devono mantenerli in rete per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti, eccezion fatta per le informazioni concernenti la situazione patrimoniale e la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato; decorsi tali termini si può in ogni caso fare istanza di accesso ai sensi dell'art. 5¹⁴.

3. La [sentenza n. 20/2019](#) della Corte costituzionale.

Proprio con riferimento ai commi 1-bis e 1-ter dell'art. 14, del d.lgs. n. 33/2013 sono stati sollevati dei dubbi di costituzionalità dal TAR Lazio (ord. n. 9828/2017)¹⁵.

Con la [sentenza n. 20 del 21 febbraio 2019](#), la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma, inserita in occasione della Riforma Madia «con un inaspettato colpo di penna dell'ultimo momento», che poneva in capo a tutti i titolari di incarichi

¹² Atto di nomina con l'indicazione della durata dell'incarico; CV; compensi connessi all'assunzione della carica; importi di viaggi e missioni pagati con fondi pubblici; i dati relativi all'assunzione di altre cariche; incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e compensi spettanti; copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'IRPEF, con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi abbiano consentito e salva la necessità di dare evidenza al mancato consenso.

¹³ Inoltre, è stabilito anche che negli atti di conferimento di incarichi dirigenziali e nei relativi contratti vengano riportati gli obiettivi di trasparenza, finalizzati a rendere i dati pubblicati di immediata comprensione e consultazione per il cittadino, con particolare riferimento ai dati di bilancio sulle spese e ai costi del personale, da indicare sia in modo aggregato che analitico.

¹⁴ La mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'art. 14 – concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica, la titolarità di imprese, le partecipazioni azionarie proprie, del coniuge e dei parenti entro il secondo grado, nonché tutti i compensi cui da diritto l'assunzione della carica – comporta, alla stregua dell'art. 47, comma 1 del decreto trasparenza, una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 Euro a carico del responsabile della mancata comunicazione e il relativo provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'amministrazione o organismo interessato. Con la Riforma Madia è stato aggiunto che la sanzione di cui al comma 1 si applica anche nei confronti del dirigente che non effettua la comunicazione ai sensi dell'articolo 14, comma 1-ter. Il comma 3 dell'art. 47 stabilisce, infine, che le sanzioni di cui al comma 1 vengano irrogate dall'Autorità nazionale anticorruzione, la quale disciplina con proprio regolamento, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni (sul punto sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *Il nuovo quadro sanzionatorio per le violazioni del diritto alla protezione dei dati personali: considerazioni critiche*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, F. F. TUCCARI (a cura di), *La vigilanza e la procedura di irrogazione delle sanzioni amministrative nel sistema di prevenzione della corruzione, in materia di trasparenza e di tutela della privacy*, Giuffrè, Milano, 2020 (in corso di pubblicazione)).

¹⁵ Per una ricostruzione delle argomentazioni addotte dal TAR Lazio si veda S. BARBARESCHI, *La Corte costituzionale è chiamata a giudicare la disciplina dell'accesso civico generalizzato* (Nota a ordinanza n. 9828/2017 del Tar Lazio), in [Federalismi.it](#), n. 21/2017.

dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti, compresi quelli attribuiti discrezionalmente senza procedure pubbliche di selezione, gli obblighi di pubblicazione riferiti alla loro situazione patrimoniale., ricomprendendo nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14 del d. lg. 33/20133 tutti i dirigenti pubblici, anziché solo le categorie dirigenziali apicali, come i Segretari generali, i Direttori generali ed i Capi Dipartimento, di cui all'art. 19, commi 3 e 4 del d. lgs. n. 165/2001¹⁶.

Tuttavia, prima di entrare nel merito della questione, non è possibile non soffermarsi preliminarmente, pur non costituendo il tema centrale della pronuncia, sulle considerazioni svolte dalla Corte in ordine proprio all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio.

3.1. La questione relativa alla doppia pregiudizialità.

La [sentenza n. 20 del 2019](#) rappresenta, infatti, una delle recenti tappe del processo di riaccentramento operato dal nostro Giudice costituzionale. Si tratta, è bene sottolinearlo, di uno (dei tanti) dei fenomeni di ricentralizzazione del giudizio sulle leggi in atto, come ben emerso dall'ultimo convegno del Gruppo di Pisa dedicato al tema¹⁷.

Nello specifico, con questa decisione in tema di protezione dei dati personali, per la prima volta la Corte costituzionale dà concreta applicazione alla regola introdotta dal *Considerato in diritto* n. 5.2 della [sentenza n. 269 del 2017](#)¹⁸, ove era stata delineata una "deroga"¹⁹ all'usuale riparto di competenze con i giudici comuni, cristallizzato nell'ordinamento italiano sin dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 170/1984](#) e fino al 2017 mai messo in discussione²⁰.

Com'è noto, infatti, tradizionalmente, al fine di garantire il primato del diritto europeo, si riconosce al giudice comune il potere/dovere di non applicare le disposizioni nazionali in contrasto con la normativa europea immediatamente applicabile (*self-executing*), residuando alla Corte costituzionale la possibilità di dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione nazionale solo laddove in contrasto con le direttive o con altre fonti non immediatamente applicabili.

¹⁶ Cfr. A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), n. 5/2019.

¹⁷ Il riferimento è al Convegno "Il sistema "accentrato" di costituzionalità", tenutosi il 25 ottobre 2019 presso l'Università degli Studi di Pisa.

¹⁸ Com'è noto, la decisione ha dato luogo ad una produzione scientifica alluvionale: si rinvia, *ex multis*, ad A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto europolitico assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, in [Diritti Comparati](#), n. 3/2017; C. CARUSO, *La Corte costituzionale riprende il "cammino comunitario": invito alla discussione sulla sentenza n. 269/2017*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 18 dicembre 2017; A. GUAZZAROTTI, *Un "atto interruttivo dell'usucapione" delle attribuzioni della Corte costituzionale? In margine alla sent. n. 269/2017*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 18 dicembre 2017; G. SCACCIA, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 25 gennaio 2018; ID., *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2018; L.S. ROSSI, *La sentenza 269/2017 della Corte costituzionale italiana: obiter 'creativi' (o distruttivi?) sul ruolo dei giudici italiani di fronte al diritto dell'Unione europea*, su [Federalismi.it](#), n. 3/2018; A.O. COZZI, *Diretta applicabilità e sindacato accentrato di costituzionalità relativo alla violazione della Carta europea dei diritti fondamentali*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 1 febbraio 2018; A. ANZON DEMMING, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei "controlimiti"*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 febbraio 2018; si vedano anche le più ampie riflessioni contenute nella tesi di dottorato di ricerca di S. BARBARESCI, *Accentramento e diffusione del giudizio di costituzionalità. Un'analisi delle recenti tendenze centripete della Corte costituzionale italiana alla luce delle potenzialità applicative derivanti dall'incremento e dalla struttura delle disposizioni a tutela dei diritti fondamentali*, discussa il 26 febbraio 2020 presso l'Università di Roma "Sapienza" (capp. III e IV).

¹⁹ Cfr. R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all'«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in [Il Foro italiano](#), 2018, 2226 ss.

²⁰ Per una ricostruzione della granitica giurisprudenza costituzionale antecedente alla svolta del 2017, si rinvia al prezioso scritto di A. PACE, *La sentenza Granital, ventitrè anni dopo*, Relazione al Seminario "Diritto comunitario e diritto interno", tenutosi presso la Corte costituzionale il 20 aprile 2007, disponibile sul sito dell'[Associazione dei Costituzionalisti](#).

L'impostazione della sentenza Granital – Simmenthal della Corte di giustizia del 1978 si è riflessa per molti anni sulla giurisprudenza costituzionale relativa alle questioni doppiamente pregiudiziali, ossia quei casi in cui la disposizione nazionale è oggetto di dubbi di compatibilità tanto con il dettato costituzionale, quanto con la disciplina europea.

Infatti, fino all'epoca più recente, nel giudizio in via incidentale la Corte costituzionale ha sempre dichiarato l'inammissibilità delle questioni prospettate nel caso in cui fosse prospettata l'illegittimità della disposizione anche alla luce dei parametri europei. Quest'impostazione è stata inizialmente messa in crisi dall'[ord. n. 207/2013](#), con la quale la Corte costituzionale si è rivolta (per la prima volta) al Giudice di Lussemburgo nell'ambito di un giudizio in via incidentale. L'indubbia importanza di quella decisione, però, risultava circoscritta dal fatto che il giudizio costituzionale si fondava sul contrasto con una direttiva, ovverosia dal fatto che la Corte costituzionale avesse proceduto al rinvio nell'esercizio di competenze proprie mai messe in dubbio.

L'*obiter* della [sentenza del 2017](#), invece, ha una portata dirompente, in quanto la Corte costituzionale afferma la propria competenza a pronunciarsi *in via prioritaria* rispetto alla Corte di giustizia nel caso in cui il giudice *a quo* dubiti contestualmente della legittimità di una disposizione alla luce del dettato costituzionale e della Carta di Nizza. In dottrina si è giustamente sottolineato che con questa novità si sostituisce al consueto criterio di ripartizione dei compiti con il giudice comune, fondato sull'efficacia delle norme europee, un criterio «assiologico-sostanziale», ossia relativo all'oggetto (i diritti fondamentali) delle disposizioni (indipendentemente dal carattere *self-executing*)²¹.

Le motivazioni alla base dell'inversione dell'ordinario criterio di risoluzione delle questioni doppiamente pregiudiziali sono sostanzialmente due: la prima risiede nella parificazione della Carta dei diritti fondamentali alle fonti di diritto originario dell'Unione europea, a seguito Trattato di Lisbona (art. 6 TUE); la seconda, corollario di quella poc'anzi detta, fa leva nel “contenuto tipicamente costituzionale” delle disposizioni della Carta di Nizza, così che la non applicazione sulla base di queste «trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità»²².

Infine, la Corte costituzionale si è riservata la possibilità di utilizzare sia i parametri costituzionali interni che quelli europei, alla stregua degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., secondo l'ordine ritenuto di volta in volta più appropriato.

La Corte costituzionale però, com'è noto, giustifica il proprio *revirement* sulla base della stessa giurisprudenza della Corte di giustizia, che – nelle sentenze *Melki e Abdeli* (2010) e *A. c. B.* (2014) – aveva “permesso” la posticipazione del giudizio europeo a quello costituzionale al ricorrere di alcune condizioni e, segnatamente, purché al giudice comune fosse consentito procedere alla disapplicazione sulla base delle disposizioni della Carta di Nizza all'esito del giudizio sulle leggi²³.

Proprio il tema dei margini di manovra spettanti al giudice nazionale a seguito di una pronuncia di infondatezza è stato al centro delle speculazioni della dottrina costituzionalistica e della giurisprudenza comune (si veda l'ordinanza c.d. Bolognesi della Corte di cassazione)²⁴, che in

²¹ A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., 6.

²² Cfr. *Considerato in diritto* n. 5.2 della [sent. n. 269 del 2017](#).

²³ La Corte di giustizia aveva affermato la possibilità per i giudici di ricorrere al Giudice costituzionale purché restassero liberi «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria; di adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove la ritengano contraria al diritto dell'Unione» (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, *Melki* e C-189/10, *Abdeli*).

²⁴ Con l'ordinanza Bolognesi del 16 febbraio 2018 la Corte di cassazione si conforma alla regola contenuta nella [sent. n. 269 del 2017](#) e procede alla preventiva rimessione della questione alla Corte costituzionale. In altri due casi (cause *Maturi* e *Cafaro* del maggio 2018), la Sezione lavoro della Corte di cassazione, invece, opta per il previo rinvio

particolare si sono interrogate sia sulla possibilità di procedere al rinvio alla Corte di giustizia, nonostante l'incostituzionalità della norma interna per contrasto con la Carta di Nizza fosse stata esclusa dal Giudice delle leggi, sia sulla possibilità di procedere alla disapplicazione delle disposizioni del catalogo dei diritti europeo. Com'è noto, tali perplessità sono scaturite dall'inciso «per altri motivi», aggiunto dalla Corte costituzionale a quanto previsto dalla Corte di giustizia nella sentenza Melki e Abeli del 2010.

Inoltre, «c'è da chiedersi (...) se (...) valga solo per le norme della Carta dell'Unione ovvero se possa estendersi ad altre norme eurounitarie che si dimostrino essere provviste dell'attitudine a dare la *prima, diretta e necessaria* specificazione-attuazione alle prime». In altre parole, «la “copertura” di cui gode la Carta in parola, a motivo del carattere assiologicamente pregnante delle sue norme, si trasmette, o no, a cascata ad altre norme che, seppur esterne alla stessa, possiedono carattere ugualmente, materialmente costituzionale?»²⁵.

In questo contesto si colloca la [sentenza n. 20 del 2019](#), che risolve alcuni dei dubbi ora richiamati²⁶.

Nel sollevare la questione di legittimità costituzionale (si noti che l'ordinanza di rimessione è precedente alla [sentenza n. 269 del 2017](#)), il TAR Lazio delinea un contrasto sia con le disposizioni costituzionali (artt. 2, 3 e 13 Cost.), sia con quelle europee (artt. 7, 8 e 52 CDFUE, nonché art. 6, par. 1, let. c), art. 7, lett. c) ed e), art. 8, parr. 1 e 4)²⁷.

L'elemento di maggior rilievo di questa decisione risiede certamente nel fatto che si è in presenza di una decisione della Corte di giustizia del 2003 (*Österreichischer Rundfunk*, poi ripresa nel 2010, C-92/09 e C-93/09) in cui si afferma la competenza del giudice comune nella definizione del corretto bilanciamento tra il diritto alla *privacy* e quello di accesso alle informazioni sulla base degli artt. 6 e 7 della direttiva madre del 1995. Ciò nonostante, la Corte costituzionale non dichiara l'inammissibilità della questione, in ragione del fatto che i «principi previsti dalla direttiva si presentano, infatti, in singolare connessione con le pertinenti disposizioni della CDFUE: non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito “modello” per quelle norme»²⁸.

Anzi, è proprio in virtù della natura costituzionale dei diritti confliggenti e oggetto di bilanciamento che, ad opinione della Corte costituzionale, il TAR ha giustamente sollevato questione di legittimità costituzionale. Infatti, nel *Considerato in diritto* n. 2.3 si legge a chiare lettere che «la “prima parola” che questa Corte, per volontà esplicita del giudice *a quo*, si accinge a pronunciare sulla disciplina legislativa censurata è pertanto più che giustificata dal rango costituzionale della questione e dei diritti in gioco».

In tal modo, come si vedrà meglio tra poco, la Corte costituzionale afferma di essere il giudice (tra i giudici dell'ordinamento nazionale) legittimato ad effettuare il bilanciamento tra i due interessi costituzionali in questione. Non si può negare che, così facendo, i Giudici della Consulta accentuino ulteriormente la propria posizione nel sistema e ovviamente il fenomeno di riaccentramento del giudizio costituzionale, di cui si è già detto.

pregiudiziale. Sulla prima decisione si veda ancora A. RUGGERI, [Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269/2017 \(a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob\)](#), in [Consulta OnLine, Studi 2018/I](#), 82.

²⁵ A. RUGGERI, *Svolta della Consulta sulle questioni di diritto eurounitario assiologicamente pregnanti, attratte nell'orbita del sindacato accentrato di costituzionalità, pur se riguardanti norme dell'Unione self-executing (a margine di Corte cost. n. 269 del 2017)*, cit., 11.

²⁶ Si vedano i commenti di S. LEONE, *Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 3/2019, 650 ss.; G. VITALE, *I recenti approdi della Consulta sui rapporti tra Carte e Corti. Brevi considerazioni sulle sentenze nn. 20 e 63 del 2019 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), n. 10/2019; G. REPETTO, O. POLLICINO, *Not to be Pushed Aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice*, in [Verfassungsblog](#), 27 febbraio 2019.

²⁷ Nel caso in questione, le norme interposte europee, oggetto di violazione, erano state ravvisate nell'art. 7 CDFUE, relativo alla vita privata, nell'art. 8 CDFUE, concernente la protezione dei dati personali, e nell'art. 52 CDFUE, per quanto riguarda i principi di proporzionalità e pertinenza, nonché, con riguardo anche al diritto derivato, negli artt. 6 e 7 della Direttiva n. 95/46, c.d. “direttiva madre”.

²⁸ *Considerato in diritto* n. 2.1.

Difatti, con la [sentenza n. 20 del 2019](#) sembrerebbe estendersi il parametro a disposizione della Corte costituzionale anche alle disposizioni di diritto derivato, indipendentemente dal loro carattere autoapplicativo, laddove queste risultino in particolare connessione con i diritti sanciti nella Carta di Nizza²⁹.

Infine, si deve evidenziare che la decisione getta luce anche sui margini di manovra del giudice comune, statuendosi la possibilità per i giudici comuni di «sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria»³⁰.

A tal proposito, ulteriori delucidazioni sui poteri del giudice comune all'esito del giudizio costituzionale (conclusosi con una pronuncia di infondatezza) sono contenute nella successiva [sent. n. 63 del 2019](#), in cui si sostiene la possibilità tanto di ricorrere al rinvio pregiudiziale, quanto di procedere alla disapplicazione sulla base delle disposizioni contenute nella Carta di Nizza.

Tuttavia, occorre avere la consapevolezza che la giurisprudenza del Giudice delle leggi sulla doppia conforme è ancora *in fieri* e che i suoi sviluppi sono, ad oggi, ancora incerti³¹.

Sia concessa conclusivamente una suggestione finale sul punto: è interessante notare come la Corte costituzionale concretizzi, per la prima volta, la “svolta” adombrata nel 2017 in una decisione relativa alla protezione dei dati personali. Indipendentemente dalle considerazioni sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale sulle questioni doppiamente pregiudiziali, che ha l'indubbio pregio di perseguire maggiormente la certezza del diritto, mi sembra che ancora una volta la protezione dei dati personali, diritto di matrice europea per eccellenza, costituisca un “terreno fertile” per analizzare i rapporti tra ordinamento nazionale ed europeo.

3.2. La questione relativa al bilanciamento tra trasparenza e privacy.

Passando al merito, la Corte costituzionale, al fine di pronunciarsi sulla questione degli obblighi di pubblicazione riguardanti i dirigenti pubblici, si è dunque trovata nella posizione di dover definire i termini del bilanciamento tra il diritto alla protezione dei dati personali e il principio di trasparenza.

Nonostante questo tema abbia avuto un'amplissima rilevanza in dottrina, questa sentenza rappresenta la “prima parola” sul punto della Corte. Il compito di operare tale bilanciamento si è, pertanto, rivelato quanto mai arduo e ha richiesto uno sforzo volto a trovare il giusto punto di equilibrio tra due diritti entrambi di rango costituzionale e tutelati anche dal diritto primario dell'Unione, nel contesto peraltro dell'odierna società digitale, come rileva la Corte, in cui «i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare»³².

Per un verso, i giudici di legittimità hanno ribadito che la *privacy* rappresenta «una manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti», così come già affermato nella [sentenza n. 366 del 1991](#), e trova riferimenti negli artt. 2, 14, 15 della Costituzione³³.

²⁹ Sul punto si rinvia a S. CATALANO, *Doppia pregiudizialità: una “svolta” opportuna della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), n. 10/2019, 10 ss. In senso critico si esprime A. RUGGERI, [La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurolunitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro \(a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019 in Consulta OnLine, Studi 2019/I, 113.](#)

³⁰ *Considerato in diritto* n. 2.3.

³¹ In particolare, si è in attesa della pronuncia della Corte di giustizia sul rinvio operato dalla stessa Corte costituzionale con l'[ord. n. 117/2019](#), vertente sulla disciplina europea (direttiva 2003/6/CE e regolamento UE 2014/596) delle sanzioni irrogate nel caso di omessa collaborazione alle indagini per *insider trading*.

³² La Corte aveva già avuto modo di esprimersi più volte sul tema della “riservatezza dei dati personali”, in relazione a molteplici ambiti di disciplina ([sentenze n. 173 del 2009](#), [n. 372 del 2006](#), [n. 135 del 2002](#), [n. 81 del 1993](#) e [n. 366 del 1991](#)), evidenziando la tutela accordata ad essa da svariate norme sia europee che convenzionali.

³³ È stato così confermato il tradizionale orientamento giurisprudenziale rispetto al fondamento costituzionale della *privacy* nell'ordinamento italiano, risalente alla [sentenza n. 38/1973](#) della Corte costituzionale e al celebre Caso Soraya,

Occorre anche notare che tracciando il profilo del diritto alla *privacy* nella [sentenza n. 20/2019](#), la Corte costituzionale ha mostrato di aver sposato l'evoluzione del concetto di *privacy* dall'ottocentesco *right to be let alone* al ben più moderno controllo sulla circolazione dei dati e delle informazioni riferite alla persona³⁴, adottando una concezione dinamica di dato personale³⁵.

In forza di ciò, la sequenza “persona – informazione – circolazione – controllo” è diventata nell'era digitale quantitativamente ben più ampia del classico paradigma “persona – informazione – segretezza”, mettendo in moto un processo di implementazione di quel diritto all'autodeterminazione informativa, elevato a rango costituzionale dal Tribunale Costituzionale Federale tedesco con la sentenza del 15 dicembre 1983, ed in cui si può rinvenire la *ratio* ispiratrice del diritto alla protezione dei dati personali di cui all'art.8 della Carta di Nizza³⁶.

Inoltre, la Corte ha fatto riferimento anche alla legislazione ed alla giurisprudenza euromunitaria, in particolare a quei «canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali», come i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in forza dei quali le deroghe e le limitazioni alla protezione dei dati personali «devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati».

Per altro verso, la Corte costituzionale si è trovata a doversi esprimere sui principi di pubblicità e trasparenza. Questi devono essere riferiti oltre che ovviamente al buon funzionamento dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost., anche, e direi soprattutto, a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, in quanto corollario del principio democratico di cui all'art. 1 Cost., ma anche³⁷.

A tal riguardo, si consideri quanto messo in luce da Lino Costanzo, nell'analizzare – in tempi non sospetti – il legame tra il «sempre più pervasivo ruolo sociale e politico dei mezzi di informazione di massa» e «l'impegno richiesto alle pubbliche autorità nella direzione di una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini». Pur trattandosi di una correlazione che nel tempo ha mostrato i suoi risvolti più insidiosi, essa si rivela intimamente connessa al perseguimento sia di un'ampia libertà “di informazione”, sia di una libertà “di essere informati e di ricercare informazioni”: elementi che, nella visione di Costanzo, si poggiano «sullo stesso fondamento democratico dell'ordinamento statale, dato che, anche ai fini del perseguimento dell'eguaglianza sostanziale, la Costituzione repubblicana esige che venga rimosso ogni ostacolo che impedisce di fatto il controllo, la partecipazione e il godimento dei diritti da parte dei cittadini (art. 3, 2° comma)»³⁸.

di cui alla sentenza n. 2129/1975 della Corte di cassazione: sul decisivo contributo della giurisprudenza, costituzionale e di legittimità, all'enucleazione del diritto fondamentale alla riservatezza sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello. Il Regolamento UE 2016/679 parametro di legittimità della complessiva normativa italiana sulla privacy*, Napoli, 2018, 21 ss.

³⁴ Invero, a questa evoluzione, come ricordava Stefano Rodotà, sono, in realtà sottesi tre paradossi. *In primis*, lo sviluppo della tecnologia ha generato sì una sfera privata più ricca, ma allo stesso tempo l'ha resa più fragile, generando così una continua necessità di allargare le frontiere della protezione giuridica della *privacy*. In secondo luogo, la protezione offerta dalla *privacy* si è estesa anche ad aspetti che esulano il tradizionale bisogno di segretezza, come la vita sessuale o la salute, fino ad arrivare a tutelare anche informazioni riguardanti l'identità “pubblica”, che in uno Stato democratico devono poter essere espresse liberamente, ma che allo stesso tempo rischiano di essere utilizzate a fini discriminatori nei confronti dei soggetti ai quali si riferiscono. Da ultimo, il diritto di accesso ai propri dati personali, chiara espressione del diritto all'autodeterminazione informativa, ha raggiunto in questi anni di continua evoluzione un particolare rilievo, arrivando a tradursi nelle leggi sulle grandi banche dati e nelle legislazioni che favoriscono una maggiore trasparenza anche di altri soggetti (cfr. S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Bari-Roma, 1999, 207 ss.).

³⁵ Sulla nozione dinamica di dato personale oggetto di protezione cfr. C. COLAPIETRO, A. IANNUZZI, *I principi generali del trattamento dei dati personali e i diritti dell'interessato*, in L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), *Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli, 2017, 98 ss.

³⁶ F. LAVIOLA, *Il diritto all'oblio in Italia dalle origini alla “codificazione”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2019, 68.

³⁷ Cfr., *ex plurimis*, le [sentenze della Corte costituzionale n. 177](#) e [n. 69 del 2018](#), [n. 212 del 2017](#).

³⁸ Così P. COSTANZO, *La circolazione dell'informazione giuridica digitalizzata: fenomenologia e profili problematici*, in *Dir. inf.*, n. 3/1999, 579 ss.

In particolare, con riferimento al caso in oggetto, la Corte ha analizzato il rapporto di tali principi con riguardo ai dati che la Pubblica Amministrazione possiede e controlla. Questi nella legislazione interna tendono ormai a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione, come stabilisce l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013. Del resto, nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona ad inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

3.3. *Il ragionamento della Corte costituzionale.*

Per quanto riguarda il merito del giudizio, la Corte costituzionale ha dapprima esaminato le questioni legate all'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del principio di ragionevolezza, sia sotto il profilo dell'eguaglianza³⁹.

In particolare, al fine di vagliare la ragionevolezza delle scelte legislative, la Corte si è avvalsa del *test* di proporzionalità, alla stregua del quale viene valutato se la norma fosse «necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»⁴⁰.

È interessante notare che la Corte nel procedere a tale valutazione, tipica del giudizio di costituzionalità, ha ritenuto che il parametro interno di cui all'art. 3 Cost. andasse «integrato» dai principi di derivazione europea di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, «pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione»⁴¹.

Si tratta, in sostanza, di una lettura delle norme costituzionali nazionali alla luce dei principi e dei criteri di ponderazione di derivazione europea⁴²: si nota, in questo passaggio, la «furbizia» della Corte, che pur giudicando sulla base della normativa costituzionale nazionale, in conformità alla predetta inversione delle questioni doppiamente pregiudiziali, sostanzialmente motiva la decisione sulla base dei principi del diritto europeo!⁴³.

³⁹ Sulle argomentazioni sostanziali si rinvia a F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il "riuso" delle fonti pubbliche*, in [MediaLaws](#), n. 2/2019; S. CANISANTI, *La Consulta traccia i paletti per delimitare gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali dei dirigenti pubblici in conformità alla disciplina sulla privacy*, in [Il diritto amministrativo](#), 4 aprile 2020, 18 ss. ed A. CORRADO, *Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), n. 5/2019, spec. 7 ss.

⁴⁰ *Considerato in diritto* n. 3. Sul punto si veda la [sentenza n. 1 del 2014](#), richiamata, da ultimo, dalle [sentenze n. 137 del 2018](#), [n. 10 del 2016](#), [n. 272](#) e [n. 23 del 2015](#) e [n. 162 del 2014](#).

⁴¹ Come quasi sempre avviene in materia di protezione dei dati personali, tali principi e, segnatamente, quello di proporzionalità, sono stati oggetto di elaborazione soprattutto da parte della giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze 20 maggio 2003, nelle cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, *Österreichischer Rundfunk* e altri, e 9 novembre 2010, nelle cause riunite C-92/09 e 93/09, *Volker und Markus Schecke e Eifert*).

⁴² Seguendo in questo modo l'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione, secondo quanto evidenziato da S. BARBARESCI, *La Corte costituzionale è chiamata a giudicare la disciplina dell'accesso civico generalizzato*, cit., 4.

⁴³ Tra le motivazioni addotte nella sentenza per procedere a questa lettura delle disposizioni costituzionali alla luce di quelle sovranazionali, vi è quella per cui le pronunce della Corte di giustizia in materia di dati personali hanno stimolato («influenzato») il legislatore europeo a dare avvio ad una revisione della disciplina in materia di protezione dei dati personali ed in particolare all'adozione del Regolamento UE 2016/679, che all'art. 5, comma 1, sancisce i principi che devono governare il trattamento dei dati. Si tratta di criteri – come ricordato dalla stessa Corte costituzionale – sostanzialmente sovrapponibili a quelli già contenuti nell'art. 6 della direttiva 95/46/CE: al Considerato in diritto n. 3.1 si legge che «tra di essi, assumono particolare rilievo quelli che consistono: nella limitazione della finalità del trattamento (lettera b) e nella minimizzazione dei dati, che si traduce nella necessità di acquisizione di dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alla finalità del trattamento (lettera c)».

Con riferimento alla pubblicazione di alcuni dati personali di natura reddituale e patrimoniale concernenti i dirigenti amministrativi e i loro stretti congiunti, i giudici della Consulta rilevano (Considerato in diritto n. 4.2, ult. cpv.) che – essendo stato effettuato il bilanciamento “*ex ante* e una volta per tutte” dal legislatore all’art. 14, comma 1-*bis* del d. lgs. n. 33/2013 – non resti loro che verificare se la scelta legislativa operata superi il *test* di proporzionalità.

La Corte costituzionale ha ritenuto, in primo luogo, che i dati, oggetto di obblighi di pubblicazione ai sensi del comma 1-*bis* dell’art. 14 del decreto trasparenza risultano non necessariamente «in diretta connessione con l’espletamento dell’incarico affidato», dal momento che essi sono idonei a rappresentare la situazione economica dei soggetti interessati e dei loro familiari, senza che, alla base di questa forma di *total disclosure*, possa essere invocato il dovere di rendere conto ai cittadini «di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l’espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare», che invece caratterizza i titolari di incarichi politici (Considerato in diritto n. 5.3)⁴⁴.

Benché, conformemente a quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, le amministrazioni pubbliche provvedono all’oscuramento dei dati sensibili e giudiziari e di quelli non pertinenti rispetto al perseguimento della trasparenza⁴⁵, la Corte ha ritenuto opportuno valutare se anche la conoscenza del «residuo, pur sempre ampio, ventaglio di informazioni e dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione» fosse o meno necessaria e proporzionata rispetto alla finalità di trasparenza.

Sul punto la Corte costituzionale rileva che l’art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013 non risponde alle due condizioni richieste dal *test* di proporzionalità.

In particolare, la disposizione oggetto di censura, da una parte, impone oneri sproporzionati rispetto ai fini perseguiti dal legislatore e, dall’altra, non risulta essere la misura meno restrittiva del diritto alla protezione dei dati personali da bilanciare con la trasparenza.

A tal proposito, si può notare un uso virtuoso di tutte le potenzialità del giudizio di ragionevolezza⁴⁶.

In primo luogo, la pubblicazione dei dati patrimoniali di tutti i titolari di incarichi dirigenziali dà luogo ad una violazione dell’art. 3, sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, oltretutto farebbe emergere uno scarto tra obiettivi perseguiti e mezzi predisposti a tali fini.

Infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto che la pubblicazione di quantità massicce di dati non agevoli la ricerca di quelli più idonei a garantire la corretta informazione e il contrasto della corruzione (a meno che non vengano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre possano essere a disposizione dei singoli cittadini)⁴⁷.

Da questo punto di vista, il comma 1 dell’art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 risulta essere in contrasto con il principio per cui una limitazione o postergazione di un diritto costituzionale si può giustificare solo attribuendo rilevanza ad un altro interesse di pari rango. Nello specifico, invece, a fronte di una

⁴⁴ I giudici della Consulta sottolineano il fatto che «l’Avvocatura generale dello Stato, nelle proprie memorie, giustifica le disposizioni censurate, evidenziando che, in riferimento ai titolari d’incarichi dirigenziali, il legislatore avrebbe correttamente adottato misure ‘ampie e rigorose’ al fine, soprattutto, di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, anche in considerazione dei numerosi moniti in tal senso provenienti da rilevanti organizzazioni internazionali e dalla stessa Unione europea, e delle rilevazioni internazionali che hanno classificato l’Italia tra i Paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione (da intendersi anche come carenza di trasparenza)»; tuttavia, «tale giustificazione appare plausibile, ma non conclusiva».

⁴⁵ In effetti, la Corte rileva che «a tale cautela risulta essersi uniformata l’autorità datrice di lavoro nei confronti dei ricorrenti nel giudizio *a quo*, ai quali è stato richiesto di oscurare, nella dichiarazione dei redditi destinata alla pubblicazione, alcuni dati considerati “eccedenti”: codice fiscale; scelta del destinatario relativa all’otto e al cinque per mille dell’IRPEF; ammontare delle spese sanitarie; riepilogo delle spese; sottoscrizioni autografe del dichiarante».

⁴⁶ Sul quale mi sia consentito un rinvio alle pagine del mio Maestro, F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007; nonché a M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, disponibile sul sito della [Corte costituzionale](#).

⁴⁷ Su tale passaggio della [sentenza n. 20 del 2019](#), si veda P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l’uso)*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2019, 73, nota n. 5, che tuttavia trova “poco persuasive” le argomentazioni della Corte che, pur segnalando in qualche modo il problema di merito, «non pare trarre da tali considerazioni argomenti conclusivi».

compressione del diritto alla protezione dei dati personali non vi sarebbe un “paragonabile incremento” del diritto dei cittadini ad essere correttamente informati ovvero del pubblico interesse alla prevenzione e alla repressione della corruzione⁴⁸, in quanto la mancata selezione delle informazioni idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti, rischia di generare “opacità per confusione”.

In altre parole, la disciplina non supererebbe il *test* di idoneità⁴⁹.

Peraltro, occorre tener presente che la sproporzione insita già di per sé negli obblighi di pubblicazione imposti dal decreto trasparenza a tutti i dirigenti, veniva aggravata dal fatto che essi erano oggetto di indicizzazione e, dunque, liberamente rintracciabili sul *web* attraverso l’uso dei motori di ricerca generalisti.

Al riguardo, la Corte ha affermato che «non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento ‘casuale’ di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall’esigenza di soddisfare mere curiosità». Il rischio è, infatti, che l’accesso generalizzato alle informazioni relative ai dati in questione non favorisca la conoscibilità relative all’utilizzo delle risorse pubbliche, bensì il reperimento casuale di informazioni, idoneo a soddisfare mere forme di *voyeurismo*.

Inoltre, la Corte costituzionale ha ritenuto che la disposizione censurata non superasse il *test* di proporzionalità sotto altro profilo, in quanto non idonea a rappresentare la misura meno restrittiva dei diritti fondamentali, dal momento che vi sarebbero state altre soluzioni alternative. Vi sarebbe quindi un contrasto con il criterio di necessità.

A questo punto la Corte costituzionale, pur elencando alcuni strumenti che avrebbero dato luogo ad un bilanciamento più ragionevole tra i due interessi in gioco⁵⁰, arresta il proprio giudizio e, ancora una volta virtuosamente, non si spinge a sovrapporre il proprio bilanciamento alla discrezionalità del legislatore (*Considerato in diritto* n. 5.3.2). Si tratta, a mio avviso, di un approdo particolarmente felice, se solo si tiene conto che, negli ultimi anni, specie in materie particolarmente complesse e delicate, la Corte costituzionale non ha mostrato un particolare *self-restraint* rispetto alla discrezionalità legislativa⁵¹.

Da ultimo, la Corte costituzionale rileva un contrasto della disciplina con il principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost.

Infatti, si legge nel *Considerato in diritto* n. 5.4, che l’art. 14, comma 1-*bis* del decreto trasparenza – non facendo distinzioni di alcun genere all’interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolando tutti agli obblighi di pubblicazione, a prescindere dall’effettivo potere decisionale o gestionale – si pone(va) in contrasto con l’art. 3 Cost.: secondo la Corte, il legislatore avrebbe dovuto

⁴⁸ Pertanto, secondo la Corte costituzionale «sotto questo profilo, la disposizione in esame finisce per risultare in contrasto con il principio per cui, “nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango” ([sentenza n. 143 del 2013](#)). Nel caso in esame, alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati personali non corrisponde, *prima facie*, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell’interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione».

⁴⁹ Cfr. A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale*, Torino, 2014, 89 ss.

⁵⁰ In particolare, la Corte, facendo riferimento anche a quanto previsto da altri ordinamenti europei, ricorre ad alcuni esempi, come: a) la predefinizione di soglie reddituali il cui superamento fosse condizione necessaria per far scattare l’obbligo di pubblicazione; b) la diffusione di dati coperti dall’anonimato; c) la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; d) il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l’autorità di controllo competente. Tuttavia, i giudici di legittimità hanno specificato come in ogni caso la scelta dello strumento più opportuno resti comunque in capo al legislatore.

⁵¹ Sul punto si rinvia, *ex multis*, alle riflessioni di A. GIUBILEI, *I confini mobili della funzione di garanzia costituzionale: l’incidenza del fattore temporale sulla scelta della tecnica decisoria nelle più recenti pronunce del Giudice delle leggi*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), n. 3/2019, spec. 104 ss., il quale nel ripercorrere la più recente giurisprudenza costituzionale in materia penale evidenzia che si sarebbe passati dal rigido rispetto delle “rime obbligate” alle più accessibili “rime adeguate”.

graduare gli obblighi gravanti sui diversi dirigenti della pubblica amministrazione, sulla base del diverso rischio di corruzione e dell'ambito di esercizio delle relative funzioni⁵².

Uno dei punti più rilevanti della decisione, però, è certamente costituito dal *Considerato in diritto* n. 6, ove la Corte si mostra ben consapevole che una mera declaratoria di illegittimità costituzionale lascerebbe in alcune situazioni privi di garanzia dei principi costituzionali meritevoli di tutela, come quello di trasparenza.

Pertanto, “in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore”, la Corte – pur ribadendo l'impossibilità di ridefinire per mezzo di una sentenza manipolativa l'intero panorama degli obblighi di trasparenza – decide di salvaguardare il nucleo minimo del diritto alla trasparenza amministrativa, che viene giustamente rinvenuto negli oneri di pubblicazione gravanti su due particolari categorie di incarichi dirigenziali: il Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4).

La *ratio* di tale “deroga” alla declaratoria di illegittimità costituzionale *tout court* – che si concretizza in una sentenza c.d. sostitutiva – risiede nella peculiarità e nella delicatezza dei compiti “di elevatissimo rilievo” (propositivi, di organizzazione e di gestione delle risorse umane ed economiche) che sono affidati dall'art. 16 del d.lgs. n. 165/2001 a tali organi, nonché nella stretta connessione delle loro attività con quelle degli organi di natura politica, tanto che il legislatore prevede che tali incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente, secondo il meccanismo dello *spoil system* (v. il *Considerato in diritto* n. 6, cpv. 12).

4. Prospettive de iure condendo.

In conclusione, il tema centrale di questa sentenza relativo agli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti rappresenta soltanto la punta dell'*iceberg* di una tematica molto più complessa ed articolata – quale quella delle opportune cautele da adottare nella diffusione di dati che, seppur per esigenze di trasparenza, impattano con la sfera privata dei cittadini – destinata ad assumere un rilievo sempre maggiore oggi, nel pieno dell'era digitale⁵³.

È necessario che il Legislatore, raccogliendo il pressante monito della Consulta, al di là di quanto disposto espressamente dalla Corte costituzionale, la quale ovviamente si è limitata a pronunciarsi nei limiti del *petitum*, colga l'occasione per operare una revisione complessiva degli obblighi di pubblicazione, che tenga conto anche dei forti motivi di criticità (palesati dalla Corte seppur *incidenter tantum*) circa l'accessibilità ai motori di ricerca nell'ottica della trasparenza.

Nonostante tale tema sia stato soltanto sfiorato nella [sentenza n. 20/2019](#), in particolare per quanto concerne il *test* di proporzionalità, il Legislatore, nel procedere ad un ripensamento della materia, non può non tenere presente anche questi aspetti, dal momento che gli obblighi di indicizzazione dei dati e dei documenti pubblicati nei siti delle Pubbliche amministrazioni, senza che siano previsti filtri di alcun genere (ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 33/2013) e la loro rintracciabilità tramite motori di ricerca generalisti rischia di andare oltre la finalità di trasparenza di cui al d. lgs. n. 33/2013. Infatti, mediante

⁵² Anche l'ANAC, nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, aveva suggerito al Parlamento ed al Governo una modifica normativa che operasse una graduazione degli obblighi di pubblicazione proprio in relazione al ruolo, alle responsabilità ed alla carica ricoperta dai dirigenti. L'ANAC aveva, altresì, segnalato a Parlamento e Governo che l'aver previsto per i titolari degli incarichi dirigenziali gli stessi obblighi di pubblicazione stabiliti dall'art. 14, comma 1, per i titolari di incarichi politici, con particolare riguardo per l'obbligo di rendere le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale, «rischiava di rendere più gravosi gli adempimenti in capo alle amministrazioni a fronte di un risultato, in termini di maggiore trasparenza, certamente trascurabile», ed aveva ribadito questa posizione anche nella delibera n. 241 del 2017 contenente le Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d. lgs. n.33/2013 «Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali» come modificato dall'art. 13 del d. lgs. n. 97/2016 (cfr. I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in [Federalismi.it](#), n. 7/2019).

⁵³ Vedi amplius F. PIZZETTI, *Sentenza n. 20/2019 della Consulta e riordino degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni della PA: il legislatore non trascuri il “riuso” delle fonti pubbliche*, cit.

l'indicizzazione sui siti, le informazioni diventano accessibili ad una massa indefinita e, soprattutto, sconfinata di soggetti, circostanza che non solo va ben oltre il diritto dei cittadini al controllo sull'attività amministrativa, ma denota anche una sproporzione rispetto al diritto di accesso ai siti ai fini del riutilizzo delle informazioni.

In realtà, non si può ignorare neppure il profilo del riutilizzo dei dati, il quale non coincide con quello della trasparenza, «anche perché il riuso dei dati e dei documenti è finalizzato allo sfruttamento economico delle informazioni a disposizione della PA e non a finalità di controllo e partecipazione democratica»⁵⁴.

Nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale, l'art. 1, comma 7 del d.lgs. n. 162/2019 c.d. "Mille proroghe" ha sospeso le misure di cui agli articoli 46 e 47 del d.lgs. n. 33/2013 ed ha disposto l'adozione di un regolamento governativo ex art. 17, comma 1, della l. n. 400/1988, sentito il Garante per la protezione dei dati personali⁵⁵. Ora la parola passa al Legislatore, che, nel metter mano ad «un indispensabile e complessivo nuovo intervento» in materia, non potrà e non dovrà prescindere da una riflessione relativa anche ai predetti profili, tenendo presente che nella metafora turatiana il «vetro si addice all'amministrazione e meno alle persone»⁵⁶ e che, in ogni caso sull'altare della trasparenza – troppo spesso oggi erroneamente considerata come quel valore per eccellenza di fronte al quale tutti gli altri arretrano – non può essere totalmente sacrificato un diritto fondamentale della persona quale quello alla riservatezza ed alla protezione dei dati personali⁵⁷.

In conclusione, nel nuovo scenario digitale si fronteggiano i diritti alla riservatezza ed alla trasparenza, in quanto, come si legge proprio nella [sentenza n. 20/2019](#), «da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall'altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare».

In altre parole, a venire in rilievo, come ben rilevava l'amico Lino Costanzo, cui questo scritto è affettuosamente dedicato, sono «due problematiche assiologicamente oppostive e potenzialmente conflittuali» – la tutela della sfera privata individuale e le garanzie legate alla libertà d'informazione – accomunate dal fatto «di aver subito, in maniera più sensibile rispetto ad altri settori, l'impatto delle nuove tecnologie informative». In questa mutata prospettiva, il giuspubblicista, secondo Costanzo, ha difficoltà ad orientarsi nel bilanciamento dei principi costituzionali in giuoco, dal momento che, pur nella perdurante vitalità mostrata dalla «Parte prima» della nostra Costituzione, essa nei confronti della "sfera privata" mostra «le rughe del tempo, difettando di una visione più moderna e globale, quale invece caratterizza talune Costituzione redatte dopo la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione» e la stessa Carta di Nizza⁵⁸. E sono state anche tali (inevitabili) "lacune" della nostra Carta fondamentale ad aver conferito un'importanza fondamentale agli impulsi che, proprio per rafforzare la tutela della "sfera privata", sono derivati dalla legislazione e della giurisprudenza dell'Unione europea: pochi altri diritti di "nuova generazione" possono infatti vantare l'autentica e solida matrice europea che è propria del diritto alla protezione dei dati personali, cui oggi, con la

⁵⁴ Così F. PIZZETTI, *op. ult. cit.*

⁵⁵ È con l'adottando regolamento che vanno individuati «i dati di cui al comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 2-bis, comma 2, del medesimo decreto legislativo devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, ivi comprese le posizioni organizzative ad essi equiparate».

⁵⁶ Così I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, cit., 16

⁵⁷ Sul punto sia consentito rinviare a C. COLAPIETRO, *La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico*, cit., 16, ed alla dottrina ivi richiamata.

⁵⁸ Difatti, come evidenzia P. COSTANZO, *Nuove tecnologie informative e antiche saghe nazionali*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2006, 900 s., la tutela della sfera privata individuale e le garanzie legate alla libertà d'informazione – cui possono senz'altro collegarsi le esigenze di trasparenza dell'attività amministrativa – darebbero vita a problematiche, appunto, «assiologicamente oppostive e potenzialmente conflittuali».

[sentenza n. 20/2019](#), sembra finalmente fare da sponda la nostra stessa giurisprudenza costituzionale, che tuttavia, non sembra trarre dalle considerazioni svolte tutte le conclusioni conseguenti⁵⁹.

⁵⁹ Cfr. sul punto le perplessità già richiamate di P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, cit., 73, nota n. 5, che tuttavia anche in precedenza ID., *Nuove tecnologie informative e antiche saghe nazionali*, cit., 901 ss. non aveva mancato di rilevare «un'insufficiente forza propulsiva dei principi costituzionali» nel configurare una tutela della “sfera privata” come primario problema di libertà, cui sembrava fare da sponda la stessa giurisprudenza costituzionale, «orientata ad inquadrare almeno la specifica problematica della *privacy* prevalentemente nella materia dell'ordinamento civile», richiamando al riguardo la [sentenza 7 luglio 2005, n. 271](#), con nota di P. COSTANZO, *La privacy tra Stato e Regioni: la Corte costituzionale fissa i paletti*, in *Dir. Internet*, 2005, p. 555