

2 GIUGNO 2021

Riflessioni a partire dalla vicenda del  
“bonus Covid” in favore dei titolari di  
cariche pubbliche: quale bilanciamento tra  
*privacy* e trasparenza?

di Roberto Pinardi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Modena e Reggio Emilia

e Simone Scagliarini

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Modena e Reggio Emilia

# Riflessioni a partire dalla vicenda del “bonus Covid” in favore dei titolari di cariche pubbliche: quale bilanciamento tra *privacy* e trasparenza?\*

**di Roberto Pinardi**

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Modena e Reggio Emilia

**e Simone Scagliarini**

Associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Modena e Reggio Emilia

**Abstract [It]:** Lo scritto ripercorre la vicenda della richiesta del “bonus Covid” da parte di titolari di cariche pubbliche nei suoi passaggi fondamentali. Il caso è assunto come punto di partenza per l’analisi dei criteri di bilanciamento tra *privacy* e trasparenza amministrativa, ricavabili dalla sentenza 20/2019 della Corte costituzionale, ed una proposta di possibile applicazione di essi alla normativa in tema di pubblicazione dei benefici economici erogati dalla P.A., che dovrà essere oggetto di revisione.

**Abstract [En]:** The paper traces the peculiar case of the request for the “bonus Covid” by holders of public offices through its key phases. The case is taken as a starting point to analyze the criteria for balancing *privacy* and administrative transparency, obtainable from the decision no. 20/2019 of the Constitutional Court, and to propose a possible application of them to the legislation on the publication of the economic benefits paid by the Public Administration, which will have to be revised.

**Parole chiave:** trasparenza, *privacy*, bilanciamento di interessi, pubblicazione, Pubblica Amministrazione

**Keywords:** transparency, *privacy*, balance of interests, publication, Public Administration

**Sommario:** 1. Una vicenda di mezza estate: la domanda di fruizione del “bonus Covid” da parte di parlamentari ed amministratori pubblici. 2. Gli interessi costituzionali sottesi alla vicenda: trasparenza amministrativa e tutela della *privacy*. 2.1. Il binomio trasparenza/pubblicazione. 2.2. Dalla riservatezza alla protezione dei dati personali. 3. La sent. n. 20 del 2019: a) il *thema decidendum*. 3.1. (segue) b) i diritti costituzionali in tensione ed il loro ragionevole bilanciamento. 3.2. (segue) c) gli esiti del giudizio della Corte. 4. Quale pubblicità per i benefici economici? Proposte *de jure condendo*. 5. Per concludere.

## 1. Una vicenda di mezza estate: la domanda di fruizione del “bonus Covid” da parte di parlamentari ed amministratori pubblici

Allo scopo di contrastare gli effetti, anche economici, causati dalla pandemia da Covid-19, sono state introdotte, nel nostro ordinamento, numerose misure di vario genere e rilievo, alcune delle quali,

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto è frutto di una riflessione comune agli Autori. Tuttavia, a Roberto Pinardi si deve la redazione dei paragrafi 1, 3, 3.1 e 3.2; a Simone Scagliarini quella dei paragrafi 2, 2.1, 2.2, 4 e 5.

nell’ottica della tutela dei lavoratori – ed in ispecie di quelle categorie che risultano maggiormente colpite dalla sospensione o dalla riduzione della propria attività<sup>1</sup> – consistono in strumenti di sostegno al reddito. In tale contesto, le presenti note prendono le mosse da una vicenda relativa al c.d. “bonus Covid”, e più in particolare dalla richiesta, presentata da alcuni parlamentari, consiglieri regionali ed amministratori locali, di poter usufruire del contributo di 600 euro a sostegno del reddito<sup>2</sup>, in applicazione di una misura che, introdotta per il mese di marzo dal cosiddetto decreto Cura Italia<sup>3</sup>, è stata poi estesa al mese di aprile dal successivo decreto Rilancio<sup>4</sup>. Laddove proprio la reiterazione della misura in oggetto ha determinato il superamento della soglia di 1.000 euro per i beneficiari della stessa, con il conseguente insorgere dell’obbligo di pubblicità di cui all’art. 26 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (d’ora in avanti, anche, “decreto trasparenza”).

Ai sensi di tale disposizione, infatti, sulle Pubbliche Amministrazioni eroganti<sup>5</sup> incombe, quale condizione di efficacia del beneficio concesso, un obbligo di pubblicazione «degli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati» se, per l’appunto, «di importo superiore a mille euro»<sup>6</sup>. Con l’eccezione, tuttavia, del caso in cui, dai dati conferiti, «sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati»<sup>7</sup>. Ora, proprio quest’ultima previsione aveva indotto l’Inps ad escludere, in prima battuta, la pubblicazione dei dati identificativi dei parlamentari e degli amministratori pubblici che avevano fatto richiesta del “bonus

<sup>1</sup> Si pensi ad esempio ai lavoratori autonomi od ai titolari di partita IVA.

<sup>2</sup> Notizia apparsa sulle principali testate giornalistiche del Paese; si vedano, ex multis, A. CUZZOCREA, Bonus partita Iva, ecco chi sono i furbetti: tre deputati della Lega, uno del Movimento e l’ultimo di Italia Viva, ne La Repubblica, 9 agosto 2020; G. GALEAZZI, Bufera per 5 deputati “furbetti” che hanno ricevuto dall’Inps il bonus Covid, ne La Stampa, 9 agosto 2020; A. MARINI, Bonus covid, ecco chi sono i duemila amministratori locali che hanno chiesto i 600 euro, ne Il Sole 24 Ore, 11 agosto 2020.

<sup>3</sup> Ossia dal d. l. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile dello stesso anno, n. 27.

<sup>4</sup> Più precisamente, per effetto del disposto di cui all’art. 84 del d. l. n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.

<sup>5</sup> L’ambito soggettivo di applicazione della normativa de qua è delineato dall’art. 2 bis dello stesso “decreto trasparenza”.

<sup>6</sup> Dispone in tal senso il comma 2 dell’art. 26 del d.lgs. n. 33 del 2013. Gli atti cui si riferisce la norma in oggetto sono – come chiarisce l’ANAC nelle Faq in materia di trasparenza (sull’applicazione del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016), reperibili sul sito istituzionale dell’Autorità – «tutti quegli atti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere una persona o un ente sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto superiore a 1.000 euro mediante l’erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l’effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse». Viene inoltre chiarito che: «La pubblicazione comprende necessariamente, oltre all’atto di concessione: 1. il nome dell’impresa o dell’ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; 2. l’importo del vantaggio economico corrisposto; 3. la norma o il titolo a base dell’attribuzione; 4. l’ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; 5. la modalità seguita per l’individuazione del beneficiario; 6. il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato».

<sup>7</sup> Esclusione prevista dal comma 3 della medesima disposizione, inserita nel testo del d. lgs. n. 33 cit. in recepimento di una criticità evidenziata nel parere del Garante per la protezione dei dati personali del 7 febbraio 2013 (reperibile sul sito dell’Autorità, [doc. web 2243168](https://www.garanteprivacy.it/docweb/2243168)).

Covid”<sup>8</sup>, con una scelta, tuttavia, che è stata oggetto di critiche sulla base della convinzione che, nel caso di specie, doveva ritenersi prevalente l’interesse alla trasparenza rispetto a quello alla riservatezza dei soggetti interessati.

Lo stesso Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto a più riprese sulla vicenda.

In un primo momento, infatti, l’Autorità, attraverso un comunicato stampa, chiariva che la tutela della «*privacy* non è d’ostacolo alla pubblicità dei dati relativi ai beneficiari del contributo laddove, come in questo caso, da ciò non possa evincersi, in particolare, una condizione di disagio economico-sociale dell’interessato»; ciò che vale *a fortiori* «rispetto a coloro per i quali, a causa della funzione pubblica svolta, le aspettative di riservatezza si affievoliscono, anche per effetto dei più incisivi obblighi di pubblicità della condizione patrimoniale cui sono soggetti»<sup>9</sup>.

In un momento successivo, inoltre, il Garante, inviando chiarimenti all’Inps, ha evidenziato come la valutazione circa la sussistenza in concreto di una effettiva condizione di disagio – e quindi di un possibile pregiudizio alla riservatezza in caso di ostensione dei dati – possa essere oggetto non soltanto di un giudizio *ex ante*, ma anche di una (ri)valutazione *ex post*, allorquando l’amministrazione diventi destinataria di una richiesta di accesso civico agli atti e venga dunque in quell’occasione a conoscenza «per singole posizioni, successivamente all’erogazione del contributo, della non sussistenza di una vera situazione di disagio economico-sociale di chi ha percepito il bonus»<sup>10</sup>.

Prendendo spunto, quindi, dalla vicenda descritta, intendiamo, innanzitutto, tratteggiare brevemente i caratteri principali degli interessi costituzionali in gioco, in secondo luogo, individuare le linee guida per un loro ragionevole bilanciamento quali desumibili dalla fondamentale sentenza della Corte costituzionale

---

<sup>8</sup> Per la precisione, l’Inps aveva classificato il beneficio de quo fra gli ammortizzatori sociali, sulla base del presupposto che lo stesso decreto Cura Italia lo inserisce tra le “Misure a sostegno del lavoro” recate dal titolo II e per la precisione nel capo I, rubricato “Estensione delle misure speciali in tema di ammortizzatori sociali per tutto il territorio nazionale”. Dal che, l’Istituto ha concluso che il bonus dovesse rientrare tra le prestazioni erogate a sostegno del reddito e dunque idonee a rivelare in quanto tali una situazione di disagio economico-sociale del soggetto che le percepisce.

<sup>9</sup> Testualmente, GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, Garante privacy su vicenda bonus Covid, comunicato stampa, 11 agosto 2020, [doc. web. 9447662](#); la notizia è stata poi ripresa dalla stampa quotidiana, come ad esempio da A. FONTANAROSA, Bonus Inps, il Garante della privacy: “Si possono pubblicare i nomi dei beneficiari del contributo” ne La Repubblica, 11 agosto 2020. Peraltro, già nelle Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all’accesso civico di cui all’art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013 (di cui alla determinazione n. 1309 del 28 dicembre 2016) dell’ANAC, tra i criteri cui l’amministrazione può ricorrere nella verifica dell’impatto che potrebbe derivare all’interessato dalla conoscibilità da parte di chiunque delle informazioni, viene attribuito rilievo anche al «ruolo ricoperto nella vita pubblica, la funzione pubblica esercitata o l’attività di pubblico interesse svolta dalla persona» cui i dati si riferiscono (v. spec. p. 23). Cfr., infra, le osservazioni sviluppate nel corso del par. 3.2., a proposito di quanto argomentato, in tema, dalla Corte costituzionale nella sent. n. 20 del 2019.

<sup>10</sup> Così GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, Bonus Covid: Garante privacy invia chiarimenti all’Inps, comunicato stampa, 17 agosto 2020, [doc. web. 9448663](#). In tal caso, pertanto, l’amministrazione dovrebbe oscurare solo i dati da cui possano emergere, direttamente o indirettamente, informazioni relative allo stato di salute o alla situazione di disagio economico-sociale.

n. 20 del 2019<sup>11</sup> ed infine procedere ad un'analisi critica di quanto dispone l'art. 26 del d. lgs. n. 33 del 2013 allo scopo di saggiare in che misura lo stesso possa dirsi allineato con le indicazioni fornite, in materia, dal giudice delle leggi, o come potrebbe eventualmente essere modificato al fine di realizzare una più adeguata ponderazione degli interessi in questione. Secondo l'auspicio, peraltro, formulato a chiare lettere dalla stessa Consulta, nel senso di un più generale ripensamento complessivo della disciplina sulla trasparenza<sup>12</sup>.

Precisiamo, inoltre, che resterà estranea alla nostra trattazione la questione di merito circa l'effettiva sussistenza, sul piano sostanziale, del diritto a percepire il "bonus Covid" da parte di chi riceve un compenso di carattere continuativo per incarichi pubblici. Diritto che è stato molto di recente escluso, peraltro, dall'Istituto previdenziale, anche sulla base di un parere del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per tutti coloro che, in forza del mandato elettivo, godono di un'indennità diversa dal mero gettone di presenza assegnato ai consiglieri comunali<sup>13</sup>. Questa decisione, anche a seguito dell'avvio delle conseguenti azioni di recupero, ha visto nuovamente intervenire il Garante per la protezione dei dati, con l'adozione, questa volta, di un provvedimento sanzionatorio nei confronti dell'INPS<sup>14</sup>, per non aver verificato preventivamente la compatibilità del bonus con le indennità derivanti dallo svolgimento di mandati elettivi e, pertanto, per non aver progettato *by design* il trattamento in modo da escludere *in nuce*

---

<sup>11</sup> L'utilità di tali criteri, ben al di là della vicenda trattata nella sent. n. 20 citata, è sottolineata, in particolare, da O. POLLICINO - F. RESTA, *Visibilità del potere, riservatezza individuale e tecnologia digitale. Il bilanciamento delineato dalla Corte*, in *Dir. inf. infor.*, 2019, p. 110, i quali evidenziano come essi «imporranno al legislatore un attento scrutinio sulla ragionevolezza delle scelte compiute nei più vari settori dell'ordinamento» poiché «la digitalizzazione di pressoché ogni aspetto della vita individuale e collettiva rende [...] centrale, nella maggior parte delle politiche pubbliche, un bilanciamento tra la protezione dei dati e gli altri interessi giuridici in gioco»; e da M. TRAPANI, *Il nuovo paradigma della trasparenza: privacy e dati personali. Il bilanciamento della Corte costituzionale e lo spazio del legislatore*, in *Foro it.*, 2020, I, c. 147, il quale sottolinea che «sarà il legislatore a dover affrontare nuovamente la materia a partire da una rinnovata impostazione che non pone più l'accesso come garanzia della sola sfera individuale o valore supremo non limitabile al fine di prevenire fenomeni corruttivi, ma, in primis, come connettore di diritti collettivi al buon andamento della pubblica amministrazione (e del potere pubblico in generale) e di partecipazione al processo democratico che necessitano di una primaria garanzia di tutela della sfera personale per evitare che ciò produca un voyeurismo sterile, limitando le esigenze democratiche insite nella ratio della disciplina».

<sup>12</sup> Giacché la vicenda affrontata nella sentenza n. 20 del 2019 non rappresenta che «la punta dell'iceberg di una tematica molto più complessa ed articolata», come rileva condivisibilmente C. COLAPIETRO, *Diritto alla riservatezza e principi di pubblicità e trasparenza: quale bilanciamento?*, in *AA. VV., Liber amicorum per Pasquale Costanzo, IV. I diritti fondamentali nel prisma del costituzionalista*, Genova, 2020, p. 216, il quale legge nelle parole della Corte un «pressante monito» alla revisione complessiva della disciplina (la Consulta parla, più precisamente, nel punto 6 del Considerato in diritto, di «indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore» e di «urgente revisione complessiva della materia»). In dottrina, l'idea che il legislatore dovrebbe approfittare dell'occasione fornita dalla necessità di rivedere il portato dell'art. 14 del d. lgs. n. 33 del 2013 per ripensare la complessiva disciplina in tema di obblighi di pubblicità – anche nell'ottica del riuso dei dati pubblici – è sostenuta con decisione da 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, pp. 15 ss.

<sup>13</sup> Cfr. il messaggio n. 1025 del 10 marzo 2021 del Direttore generale, reperibile sul sito istituzionale dell'Istituto.

<sup>14</sup> Provvedimento n. 87 del 25 febbraio 2021, pubblicato sul sito del Garante come [doc. web 9556958](https://www.garanteprivacy.it/documentazione/documenti/0/DOC_1522222).

la possibilità per questi soggetti di superare il controllo formale svolto in sede di presentazione della domanda. Ciò che ha comportato non solo un'inutile acquisizione di dati ulteriori – peraltro con modalità discutibili quanto all'affidabilità del risultato ottenuto – allo scopo di svolgere controlli nonostante già mancasse un requisito necessario, ma anche una “fuga di notizie”, sulla domanda del beneficio così come sulla sua successiva revoca, la quale ha «avuto un impatto negativo, in termini di immagine pubblica e riprovazione sociale, sull'intera categoria composta da deputati e amministratori regionali e locali [...] sia per coloro che non hanno richiesto l'erogazione del bonus Covid (la stragrande maggioranza), sia per quelli che lo hanno richiesto e ottenuto, in prima battuta, senza che potessero essere in grado di capire, al momento della domanda, se fossero effettivamente legittimati a richiederlo»<sup>15</sup>.

Ebbene, tale aspetto conclusivo della vicenda esula, come appare evidente, dagli scopi, poc'anzi evidenziati, del presente scritto, giacché chiama in causa profili relativi, sì, alla protezione dei dati, ma riferibili esclusivamente allo svolgimento in concreto di questa vicenda e non al bilanciamento in astratto degli interessi nella fattispecie contemplata dall'art. 26 del decreto trasparenza, che, come abbiamo detto, sarà invece il fulcro della nostra trattazione.

## **2. Gli interessi costituzionali sottesi alla vicenda: trasparenza amministrativa e tutela della *privacy***

Il caso che abbiamo ricostruito, e dal quale traggono occasione le presenti riflessioni, si innesta nel solco dell'ormai tradizionale dibattito sul bilanciamento tra trasparenza dell'azione amministrativa e riservatezza delle persone, che, come noto, ha raggiunto differenti equilibri, in correlazione con l'evoluzione che ha interessato lo stesso modo di intendere il rapporto amministrativo<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Così, testualmente, il punto 6.4 del provvedimento citato alla nota precedente.

<sup>16</sup> Come noto, il riconoscimento del principio di trasparenza ha per lungo tempo trovato un ostacolo nella regola generale della segretezza dell'azione amministrativa. Le prime tracce dell'emersione di tale principio sono rinvenibili nei testi normativi degli anni '80 (nella Relazione alle Camere del 29 gennaio 1985 della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, la c.d. Commissione Bozzi, ed a seguire in taluni schemi di disegni di legge), ma solo con la legge 7 agosto 1990, n. 241 si ebbe la sua piena affermazione, quale canone generale dell'azione amministrativa. Per una ricostruzione approfondita dell'iter che ha portato al pieno riconoscimento del principio di trasparenza e alla sua evoluzione rinviamo, per tutti, a M. A. SANDULLI, Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi, in Enc. dir., Aggiornamento IV, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1 ss.; e A. NATALINI - G. VESPERINI, Le troppe trasparenze, in ID. (a cura di), Il big bang della trasparenza, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 11 ss. Sul tema della trasparenza procedimentale si vedano almeno, G. D'AURIA, trasparenze e segreti nell'Amministrazione italiana, in Pol. dir., 1990, pp. 115 ss.; R. MARRAMA, La pubblica amministrazione tra trasparenza e riservatezza nell'organizzazione e nel procedimento amministrativo, in Dir. proc. amm., 1989, pp. 416 ss.; nonché, in prospettiva comparata, D. U. GALETTA, La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo, in Riv. it. dir. pubb. com., n. 5, 2016, pp. 1019 ss.; e F. LOMBARDI, Spunti di riflessione sulla problematica applicazione delle diverse tipologie di accesso. Il possibile insegnamento derivante dall'esperienza spagnola, in Federalismi.it, n. 22, 2018, pp. 3 ss.

Il campo privilegiato di indagine della contrapposizione (e ponderazione) di tali interessi di rilievo costituzionale ha riguardato, per lungo tempo, l'esercizio del diritto (*recte* dei diritti) di accesso endo ed eso-procedimentale, ma, di recente, l'attenzione della dottrina e della giurisprudenza si è spostata anche sugli obblighi di pubblicazione, i quali, rendendo accessibili (e quindi possibile la conoscibilità del)le informazioni ad un pubblico indeterminato, richiedono una rinnovata definizione in concreto dei loro limiti, proprio nell'ottica del bilanciamento<sup>17</sup>. Laddove, peraltro, a mutare (quanto meno per estensione) è stato lo stesso interesse protetto, il quale non può più dirsi (sol)tanto il diritto "di informazione", che presuppone l'iniziativa degli interessati, quanto piuttosto il diritto "ad essere informati"<sup>18</sup>, nell'ottica dell'*accountability* dell'amministrazione alla quale è richiesto – certamente, a valle, di dare riscontro alle istanze di accesso, ma anche, – già a monte, un comportamento proattivo<sup>19</sup>.

Ripercorriamo dunque, distintamente, più da vicino, il rilievo costituzionale dei due interessi coinvolti.

## 2.1. Il binomio trasparenza/pubblicazione

È noto che, in tema di trasparenza, si registra un percorso evolutivo – già *in nuce* indicato da Filippo Turati nel 1908, nella celeberrima affermazione per cui «dove un superiore, pubblico interesse non imponga un

---

<sup>17</sup> Invero, il quadro normativo si è arricchito negli ultimi anni di ulteriori innesti normativi: anzitutto con il d. lgs. 33 del 2013 sono stati individuati gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, le quali sono ora tenute a pubblicare molteplici dati sul proprio sito istituzionale in modo da consentire a tutti i cittadini di accedervi direttamente. Il 23 giugno 2016, poi, sono entrate in vigore le disposizioni in tema di pubblicazione previste dal d. lgs. 97 del 2016 che, in attuazione dell'art. 7 della c.d. legge Madia, ha semplificato la disciplina in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza. Con l'ingresso della nuova disciplina sulla trasparenza, come è stato condivisibilmente affermato, «si inverte [...] il tradizionale rapporto tra cittadino e Stato apparato, da autoritativo e burocratico in paritetico e partecipato, assicurando al richiedente il diritto ad una pretesa immediatamente azionabile di un facere da parte dell'amministrazione, secondo standard predefiniti dalla normativa stessa e senza limiti temporali»; testualmente, A. CORRADO, La "trasparenza" nella legislazione italiana, in M. A. SANDULLI, (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, Giuffrè, Milano, 2017, p. 1414.

<sup>18</sup> Segnando così il passaggio dal modello nel need to know della legge 7 agosto 1990, n. 241 a quello del right to know del decreto trasparenza, che ora prevede come corrispettivo degli obblighi di pubblicazione «nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, [...] il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione» (art. 2, comma 2, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33). Sulla funzionalizzazione della trasparenza (anche) rispetto al diritto ad essere informati v. C. COLAPIETRO, Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere; e L. CALIFANO, Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile, entrambi in L. CALIFANO - C. COLAPIETRO (a cura di), Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, rispettivamente pp. 27 ss. e 39 ss.

<sup>19</sup> In tal senso, già G. ARENA, voce Trasparenza amministrativa, in Diz. Dir. pubbl., Giuffrè, Milano, 2006, vol. VI, spec. p. 5949, ma anche G. CAMMAROTA, Pubblicità e trasparenza amministrativa. Dalla telematica all'approccio multicanale, in F. MERLONI (a cura di), La trasparenza amministrativa, Giuffrè, Milano, 2008, spec. p. 446, che, in parte qua, chiarisce come «la pubblicità si pone [...] come fine dell'azione amministrativa preordinato ad assicurare ai consociati il "diritto ad informarsi" avvalendosi delle basi di conoscenza che le amministrazioni producono, mettono in circolazione e detengono».

momentaneo segreto, la casa dell'amministrazione dovrebbe essere di vetro»<sup>20</sup> – che ha portato ad intendere oggi tale concetto come «accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>21</sup>, legittimando i cittadini, in caso di inadempimento agli obblighi di pubblicazione normativamente previsti, alla proposizione dell'istanza di accesso civico semplice.

Orbene, seppure da tale definizione – ma lo stesso è a dirsi in relazione anche ad altre disposizioni del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 – sembrerebbe evincersi sincreticamente una assimilazione dei concetti di pubblicità e trasparenza, a noi sembra di dover aderire all'idea, diffusa in dottrina, che sussista una (almeno parziale) autonomia dell'una rispetto all'altra<sup>22</sup>. Suggerisce, anzitutto, tale lettura già il disposto di cui all'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, laddove proprio i principi di pubblicità e trasparenza vengono separatamente indicati come canoni generali di esercizio dell'azione amministrativa<sup>23</sup>. Ma, ancor più, militano in tal senso le argomentazioni per cui, per un verso, se è vero che la trasparenza è funzionale al buon andamento dell'amministrazione, è altresì vero che la «(legittima) secretazione del contenuto di determinati atti»<sup>24</sup> non può dirsi, di per sé, in contrasto rispetto al fine; così come, per altro verso, dalla *total disclosure* delle informazioni non discende affatto, per ciò solo, la conoscenza di esse e, *a fortiori*, la trasparenza dell'azione amministrativa.

---

<sup>20</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, Atti Parlamentari Legislatura XXII, 1ª sessione, Discussione, 2ª tornata del 17 giugno 1908, p. 22962, consultabile online all'interno del [portale storico della Camera dei Deputati](#).

<sup>21</sup> Testualmente, art. 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Nella sterminata dottrina in generale sul tema, cfr., ex plurimis, A. G. OROFINO, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Cacucci, Bari, 2013; F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013; A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Ist. feder.*, n. 3-4, 2013, pp. 725 ss.; M.C. CAVALLARO, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 121 ss.; S. VILLAMENA, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2016; V. PARISIO, *La tutela dei diritti di accesso ai documenti amministrativi e alle informazioni nella prospettiva giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2018; G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2018; F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2019.

<sup>22</sup> Nel senso della distinzione tra principio di pubblicità e trasparenza, v. almeno M. R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., pp. 117 ss., spec. p. 131; R. MARRAMA, *La pubblica amministrazione*, cit., pp. 416 ss.; F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in ID. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit., pp. 9 ss.; G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in AA. VV., *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione 1989, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 13 ss. Contra, invece, F. M. NICOSIA, *Il procedimento amministrativo. Principi e materiali. Commento alla legge 241/1990 e alla sua attuazione con i D.P.R. 300 e 352/1992*, Jovene, Napoli, 1992, p. 75; e M. MAZZAMUTO, *Sul diritto d'accesso nella L. 241 del 1990*, in *For. Amm.*, 1992, pp. 1571 ss.

<sup>23</sup> Dopo le modifiche intervenute alla legge sul procedimento amministrativo (cfr. art 1 legge 7 agosto 1990, n. 241) ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. a) della legge 11 febbraio 2005, n. 15.

<sup>24</sup> Richiamando l'argomentazione di A. SIMONATI, *I principi in materia di accesso*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 1245.



Semmai, tra pubblicità e trasparenza, al netto di sovrapposizioni, permane comunque uno scarto: mentre la prima assicura la mera “conoscibilità”, la seconda, invece, garantisce (o dovrebbe garantire) la “conoscenza”, ossia la «completezza delle informazioni necessarie al controllo democratico»<sup>25</sup>. In altri termini – e concludendo sul punto – gli obblighi di pubblicazione, come condizione di conoscibilità, dalla quale si presume la conoscenza, sono strumento nell’ottica del raggiungimento del fine della trasparenza<sup>26</sup>.

## 2.2. Dalla riservatezza alla protezione dei dati personali

Sul fronte opposto, a venire in rilievo è il diritto alla riservatezza delle persone cui i dati, oggetto appunto di pubblicazione, si riferiscono. Invero, la *total disclosure* – che viene realizzata tramite l’immissione di una mole considerevole di informazioni in rete (per la precisione, sui siti internet istituzionali delle Amministrazioni Pubbliche) con conseguente diffusione di esse ad un pubblico indeterminato – comporta necessariamente la divulgazione anche di dati relativi a persone fisiche, come, per limitarci ad un esempio lampante e di nostro interesse in questa sede, la condizione reddituale del titolare di una carica pubblica.

Ora, che il diritto alla riservatezza, pur privo di un esplicito riconoscimento nella Carta costituzionale, abbia acquisito lo *status* di diritto fondamentale è ormai pacificamente riconosciuto. Benché infatti la sua emersione (pretoria) non si registri prima degli anni ’50 del secolo scorso da parte della giurisprudenza di

---

<sup>25</sup> Così, ancora, F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni*, cit., p. 15 (corsivo testuale), il quale specifica che «la completezza non è necessariamente in contraddizione con la salvaguardia di altre esigenze, che possono ridurre l’area della conoscenza delle informazioni senza per questo pregiudicare la trasparenza»; in senso analogo, si veda anche A. SIMONATI, *La trasparenza amministrativa e il legislatore: un caso di entropia normativa?*, in *Dir. amm.*, 2013, pp. 749 ss., che chiarisce come la trasparenza abbia a che fare non solo con la reperibilità delle informazioni, ma anche con la qualità e comprensibilità di esse. Parzialmente difforme la prospettiva in cui si pone A. CORRADO, *La “trasparenza”*, cit., pp. 1407 ss., secondo cui «per “trasparenza” deve intendersi la comprensibilità e la conoscibilità dall’esterno dell’attività amministrativa, in particolare da parte dei cittadini; comprensibilità e conoscibilità finalizzate a realizzare imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa e a rendere intelleggibili le scelte rivolte alla cura dell’interesse generale» (spec. p. 1409). In ottica più ampia, in dottrina, sulla strumentalità della trasparenza in relazione al controllo democratico, di cui peraltro si ritrova esplicita traccia anche nell’art. 1 del decreto trasparenza, cfr. per tutti, C. COLAPIETRO, *Trasparenza e democrazia*, cit., spec. 16 ss.; e I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2019, p. 9, la quale afferma testualmente che la trasparenza «rappresenta una declinazione della concezione liberaldemocratica degli Stati contemporanei e si pone quale presupposto retrostante della previsione contenuta nell’art. 1 della Costituzione, quale diretta conseguenza del principio di sovranità popolare. L’esercizio della sovranità al popolo “nelle forme e nei limiti della Costituzione” esige, infatti, strumenti che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo, ma consentire, altresì, un controllo sull’operato degli stessi».

<sup>26</sup> Descrivono, ad esempio, la trasparenza come un principio ed un risultato, che può realizzarsi mediante strumenti diversi (e, tra questi, anche gli obblighi di pubblicazione) F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni*, cit., p. 7; E. CARLONI, *L’obbligo di pubblicazione*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, cit., spec. pp. 1398 s.; ma anche, F. MANGANARO, *L’evoluzione del principio di trasparenza*, in *Astridonline.it*, 2009, che evidenzia come la trasparenza è un fine cui sono strumentali sia l’istituto dell’accesso che gli obblighi di pubblicità, e che è al contempo a sua volta strumento di contrasto alla corruzione.

merito (seguita solo dal 1975 da quella di legittimità) e nonostante esso sia rimasto privo di un'organica regolazione legislativa fino all'approvazione della legge 31 dicembre 1996, n. 675<sup>27</sup>, non è oggi revocabile (né, a quanto ci consta, revocato) in dubbio che esso possa trarsi in via interpretativa dal combinato disposto di alcune norme costituzionali. In questo senso si indirizza, a tacer d'altro, l'insegnamento della Corte costituzionale, che ha esplicitamente riconosciuto in modo formale questo diritto soltanto con la recente pronuncia n. 20 del 2019<sup>28</sup>, sulla quale avremo modo di soffermarci ampiamente, laddove essa afferma che si tratta di una situazione soggettiva che «trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.)» ed «incontra specifica protezione nelle varie norme europee e convenzionali»<sup>29</sup>. Riferimento, quest'ultimo, che va inteso con particolare riguardo, oggi, al Regolamento UE n. 2016/679<sup>30</sup>, che detta la disciplina generale e uniforme di riferimento, per l'Unione europea, in tema di protezione dei dati personali.

Peraltro, è ben noto che il diritto alla riservatezza, nato come diritto a non subire intrusioni nella propria vita privata, quale “right to be let alone”<sup>31</sup>, ha nel corso del tempo acquisito significati ulteriori, fino ad arricchirsi, già a partire dagli anni '70, con la nascita delle prime banche dati informatizzate, di un ulteriore profilo corrispondente al diritto al controllo delle proprie informazioni e al processo di trattamento che su di esse viene effettuato<sup>32</sup>. Anzi, tale elemento ha assunto una dimensione talmente centrale con lo

---

<sup>27</sup> Anche se non mancava in precedenza qualche sporadico e frammentario riconoscimento legislativo, tra cui occorre qui richiamare almeno l'art. 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che rinviava ad un regolamento di delegificazione l'individuazione dei casi di limitazione del diritto di accesso correlati all'esigenza di garantire la riservatezza di terzi, con una disposizione che ha impegnato non poco la giurisprudenza amministrativa (su cui v. almeno, F. CARINGELLA - R. GAROFOLI - M. T. SEMPREVIVA, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Giuffrè, Milano, 2007, spec. pp. 467 ss.). Peraltro, la previsione si ritrova oggi, a seguito della novella apportata con la legge n. 205 del 2005, nel comma 6 della medesima disposizione, laddove, alla lettera d), si prevede analoga limitazione «quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche [...] con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono».

<sup>28</sup> Non mancava, invero, già in passato un riconoscimento, in alcuni precedenti – che peraltro sono in parte richiamati dalla Consulta stessa nella sent. n. 20 cit. – di una sfera privata meritevole di protezione, ma ciò non aveva mai indotto il giudice delle leggi ad affermare a chiare lettere l'esistenza di un autonomo diritto alla riservatezza né quindi, tanto meno, a indicarne un preciso fondamento nel testo costituzionale. Per una ricostruzione del percorso in subiecta materia della giurisprudenza della Corte, v. E. FRONTONI, *La giurisprudenza costituzionale*, in A. CLEMENTE (a cura di), *Privacy*, Cedam, Padova, 1999, pp. 65 ss.; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020, 248 ss.; nonché, volendo, S. SCAGLIARINI, *La riservatezza e i suoi limiti. Sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Aracne, Roma, 2013, spec. pp. 54 ss.

<sup>29</sup> Si veda il punto 2.2. del Considerato in diritto della decisione.

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 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 prosieguo, per semplicità, indicheremo l'atto normativo con l'acronimo inglese, invalso nell'uso comune, di “GDPR”.

<sup>31</sup> Per usare la celeberrima espressione di S. D. WARREN - L. D. BRANDEIS, *The right to privacy*, in *Harvard Law Review*, n. 4, 1890, pp. 193 ss.

<sup>32</sup> Come noto, «il diritto alla protezione dei dati personali si configura come il diritto di un soggetto di controllare l'insieme delle informazioni che a questi si riferiscono e che quindi costituiscono il suo riflesso e delineano lo stesso suo

sviluppo della rete internet e delle tecnologie digitali, che da tempo in dottrina viene qualificato come un'autonoma figura soggettiva – il diritto alla protezione dei dati personali, appunto – cui anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedica una specifica disposizione<sup>33</sup>. Ora, a prescindere dalla fondatezza di quest'ultima posizione dottrinarica, in relazione alla quale abbiamo già espresso in altra sede riserve su cui sarebbe ultroneo qui soffermarsi<sup>34</sup>, ciò che è certo è che oggi questa situazione soggettiva «si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali. Si tratta dei [...] principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati 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»<sup>35</sup>. Dunque, in relazione alle informazioni a carattere personale<sup>36</sup>, trova applicazione la relativa disciplina di protezione, che però va ad innestarsi sul regime di trattamento dettato dal decreto trasparenza, il quale prescrive che i dati devono essere resi accessibili in formato di tipo aperto, di modo che essi siano

---

essere nella società dell'informazione»: così, G. FINOCCHIARO, Il quadro d'insieme sul Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali, in EAD. (a cura di), Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali, Zanichelli, Bologna, 2017, p. 6. Sulla «reinvenzione della privacy» e il progressivo arricchirsi di questo diritto di profili sempre nuovi v., ad esempio, S. RODOTÀ, Il diritto di avere diritti, Laterza, Roma-Bari, 2015, spec. pp. 312 ss.

<sup>33</sup> Ex plurimis, in questo senso, v. F. PIZZETTI, Il prisma del diritto all'oblio, in ID. (a cura di), Il caso del diritto all'oblio, Giappichelli, Torino 2013, p. 34; G. BUSIA, Riservatezza (diritto alla), in Dig. Disc. Pubbl. Aggiornamento 2000, Torino, 2000, p. 478; e L. CALIFANO, Il Regolamento UE 2016/679 e la costruzione di un modello uniforme di diritto europeo alla riservatezza e alla protezione dei dati personali, in L. CALIFANO - C. COLAPIETRO (a cura di), Innovazione tecnologica e valore della persona, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 6 ss., che evidenzia tuttavia anche gli innegabili punti di contatto tra i due diritti.

<sup>34</sup> Rinviando, eventualmente, a S. SCAGLIARINI, La riservatezza, cit., spec. pp. 34 ss. Sia, peraltro, consentito rilevare che l'idea di un unico diritto alla riservatezza che assume profili diacronicamente e sincronicamente differenti sembra essere l'impostazione fatta propria anche dalla Corte costituzionale, laddove, nella sentenza n. 20 del 2019 – come vedremo anche in seguito – parla del «diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata» (corsivo nostro).

<sup>35</sup> Cfr. ancora il medesimo passaggio della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale, nonché, per l'applicazione di tali principi nella sentenza de qua, quanto evidenziato, infra, nei parr. 3.1 e 3.2.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 4 GDPR è un dato personale «qualsiasi informazione riguardante una persona fisica identificata o identificabile» ossia che «direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento ad un numero di identificazione o ad uno o più elementi specifici caratteristici della sua identità fisica, fisiologica, psichica, economica, culturale o sociale» possa essere ricondotta ad un interessato. La definizione de qua è, pertanto, particolarmente ampia e tale risulta, per conseguenza, anche l'ambito di applicazione della disciplina in materia di protezione dei dati personali, rimanendo ad esso estranea soltanto quell'informazione che non sia in alcun modo riconducibile, né direttamente né indirettamente, ad una persona fisica. Sul concetto di dato personale, ex multis, si veda F. DI RESTA, La nuova «privacy europea». I principali adempimenti del regolamento UE 2016/679 e profili risarcitori, Giappichelli, Torino, 2018, p. 8.

riutilizzabili «senza ulteriori restrizioni diverse dall'obbligo di citare la fonte e di rispettarne l'integrità»<sup>37</sup> nonché, ad eccezione dei dati sensibili e giudiziari, indicizzabili (e conseguentemente rintracciabili) tramite i motori di ricerca web<sup>38</sup>. Si pone, perciò, un problema di bilanciamento tra interessi parimenti meritevoli di tutela ma, almeno all'apparenza, come meglio vedremo, potenzialmente confliggenti. E poiché, proprio nella già più volte citata sentenza n. 20 del 2019, la Corte costituzionale ha fornito indicazioni al riguardo, sia pure in relazione ad una fattispecie diversa da quella che viene in rilievo nella vicenda da cui qui siamo partiti, ricostruiremo ora, in maniera puntuale, le indicazioni provenienti dai giudici della Consulta, per poi trarne qualche suggerimento *de jure condendo*.

### 3. La sent. n. 20 del 2019: a) il *thema decidendum*

La sent. n. 20 del 2019 è stata molto commentata, in dottrina, non soltanto sotto il profilo del merito della questione di legittimità costituzionale affrontata e decisa dal giudice delle leggi, ma anche – e forse ancor di più – per gli aspetti di natura processuale che la caratterizzano.

Con tale pronuncia, infatti, la Corte, dopo oltre un anno dalla “svolta”<sup>39</sup> operata con la sent. n. 269 del 2017, fornisce importanti delucidazioni circa le ipotesi di cosiddetta “doppia pregiudizialità”, ovvero sia – per usare un'espressione della stessa Consulta<sup>40</sup> – «controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione». Di

---

<sup>37</sup> Secondo la lettera dell'art. 7 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Il riutilizzo, però, è soggetto sia alle condizioni e ai limiti previsti dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali che alle disposizioni di cui al d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36 di recepimento della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, poi oggetto di revisione ad opera della direttiva 2013/37/UE. Per conseguenza – come chiarito anche dal Garante per la protezione dei dati personali – «il semplice fatto che informazioni personali siano rese pubblicamente conoscibili online per finalità di trasparenza non comporta che le stesse siano liberamente riutilizzabili da chiunque e per qualsiasi scopo, bensì impone al soggetto chiamato a dare attuazione agli obblighi di pubblicazione sul proprio sito web istituzionale di determinare – qualora intenda rendere i dati riutilizzabili – se, per quali finalità e secondo quali limiti e condizioni eventuali utilizzi ulteriori dei dati personali resi pubblici possano ritenersi leciti alla luce del “principio di finalità” e degli altri principi di matrice europea in materia di protezione dei dati personali»; (GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, 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, [doc. web. n. 2134436](https://www.garanteprivacy.it/web/guest/doc_portal/17000001134436)).

<sup>38</sup> Cfr. il successivo art. 7 bis del d.lgs. n. 33 cit.

<sup>39</sup> Tanto che taluno è giunto ad affermare che la sentenza in parola «rappresenta la più rilevante novità giurisprudenziale nei rapporti fra diritto interno e diritto eurounitario dopo la sentenza Granital n. 170 del 1984» (testualmente G. SCACCIA, Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017, in *Giur. cost.*, 2017, p. 2948). Il termine “svolta” è stato usato, in letteratura, da 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)*, in *Diritti comparati*, 18 dicembre 2017.

<sup>40</sup> Che si legge nel punto 5.2. del Considerato in diritto della sent. n. 269 cit.

questa importante problematica, tuttavia, non ci occuperemo<sup>41</sup>, in quanto estranea al tema della presente trattazione.

Sotto il profilo, invece, del merito delle doglianze decise con la sent. n. 20 va ricordato, innanzitutto, che oggetto di scrutinio della Corte costituzionale era l'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013<sup>42</sup>, in materia di «obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo ed i titolari di incarichi dirigenziali».

Il comma 1 della disposizione in parola elenca i dati e le informazioni che, con riferimento ai soli «titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale», le amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare sui propri siti. Essi sono, tra gli altri:

«c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici»;

f) le dichiarazioni patrimoniali (di cui alla legge 5 luglio 1982, n. 441)<sup>43</sup>, nonché le attestazioni e le dichiarazioni riferite alle variazioni della situazione patrimoniale relative non soltanto al soggetto interessato, ma anche al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado ove questi lo permettano, e fatta salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso.

I successivi commi 1 *bis* e 1 *ter* sono stati, invece, inseriti, nel “decreto trasparenza”, dall'art. 13, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 97 del 2016. Nello specifico la novella in parola, «con un inaspettato “colpo di penna” dell'ultimo momento»<sup>44</sup>, ha ampliato, infatti, l'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14 comma 1 cit. a tutti i dirigenti pubblici.

---

<sup>41</sup> Sul punto, quindi, si vedano almeno A. RUGGERI, La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronuncia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019), in Consulta OnLine, n. 1, 2019; O. POLLICINO - G. REPETTO, Not to be Pushed Aside: the Italian Constitutional Court and the European Court of Justice, in *VerfBlog*, 27 febbraio 2019; G. BRONZINI, La sentenza n. 20/2019 della Corte costituzionale italiana verso un riavvicinamento all'orientamento della Corte di Giustizia?, in *Questionegiustizia.it*, 4 marzo 2019; R. G. CONTI, Giudice comune e diritti protetti dalla Carta UE: questo matrimonio s'ha da fare o no?, in *Giustizia insieme*, 4 marzo 2019; 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; S. CATALANO, Doppia pregiudizialità: una svolta 'opportuna' della Corte costituzionale, *ivi*, 22 maggio 2019, spec. 13 ss., 25-26 e 29; B. PONTI, Il luogo adatto dove bilanciare il “posizionamento” del diritto alla riservatezza e alla tutela dei dati personali vs. il diritto alla trasparenza nella sentenza n. 20/2019, in *Ist. del fed.*, n. 2, 2019, pp. 525-528 e 546-547; S. LEONE, Il regime della doppia pregiudizialità alla luce della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; e G. SCACCIA, Corte costituzionale e doppia pregiudizialità: la priorità del giudizio incidentale oltre la Carta dei diritti?, in *Forum di Quad. Cost.*, 12 maggio 2020.

<sup>42</sup> Ed in particolare i commi 1 *bis* e 1 *ter* di tale disposizione come vedremo meglio tra un attimo.

<sup>43</sup> Ovvero sia, ai sensi dell'art. 2 di tale legge, la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e quella concernente i diritti reali su beni immobili e beni mobili iscritti in pubblici registri, nonché le azioni di società, le quote di partecipazione a società e l'esercizio di funzioni di amministratore o sindaco di società.

<sup>44</sup> Così si esprime A. CORRADO, Gli obblighi di pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti alla luce delle indicazioni della Corte Costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, p. 2.

Più in particolare, il comma 1 *bis* ha esteso l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui al comma 1, oltre che per i titolari di incarichi politici, anche «per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, *ivi* inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione». In questo modo, il legislatore ha inteso sottrarre la totalità dei dirigenti al regime di pubblicità precedentemente stabilito dall'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 (che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti), accostandoli ai più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

Con l'introduzione dell'art. 14, comma 1 *ter*, inoltre, si è imposto ad ogni dirigente di comunicare all'amministrazione di appartenenza «gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica», con conseguente obbligo per essa di pubblicare sul proprio sito istituzionale l'ammontare di tali somme «per ciascun dirigente».

A fronte di tale quadro normativo il TAR del Lazio aveva sollevato una duplice questione di legittimità costituzionale.

Una prima nei confronti dell'art. 14, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni rendano pubblici i dati di cui all'art. 14, comma 1, lett. *c*) ed *f*) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali.

Una seconda, relativa al comma 1 *ter* dello stesso art. 14, limitatamente alla prescrizione di cui all'ultimo periodo di tale norma in base al quale: «L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente».

Nell'opinione del giudice rimettente, infatti, le previsioni impugnate contrastavano con gli artt. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché con gli artt. 2, 3 e 13 della Costituzione. La disciplina in parola, infatti, secondo il giudice *a quo*, risultava sproporzionata rispetto agli obiettivi – pur apprezzabili – perseguiti, producendo, in tal modo, un'indebita intrusione nella sfera individuale dei suoi destinatari. Essa, inoltre, equiparava ingiustificatamente categorie di soggetti meritevoli, al contrario, di differenziata considerazione, non soltanto per aver sottoposto i dirigenti amministrativi ad un regime pensato per chi invece ha responsabilità politiche, ma anche per non aver modulato l'intensità degli obblighi di trasparenza in relazione alle molteplici tipologie di figure dirigenziali in servizio nel comparto pubblico.

### 3.1. (segue) *b*) i diritti costituzionali in tensione ed il loro ragionevole bilanciamento

La Corte, dal canto suo, individua, innanzitutto<sup>45</sup>, i «diritti e principi fondamentali» che entrano in gioco nella fattispecie.

A fronte delle questioni sollevate dal TAR del Lazio, infatti:

per un verso, emergevano esigenze di tutela del «diritto alla riservatezza dei dati personali», inteso «quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata»: si manifestava, cioè, la necessità di proteggere una situazione soggettiva che, pur in mancanza di un'espressa previsione costituzionale, è pianamente ricavabile, nel pensiero della Consulta, dagli artt. 2, 14 e 15 Cost.<sup>46</sup>, oltre a trovare uno specifico riconoscimento in «varie norme europee e convenzionali»;

per l'altro, emergevano esigenze di trasparenza amministrativa, intesa quale presupposto essenziale per consentire ad ogni individuo di partecipare in maniera consapevole alla vita pubblica, da cui non soltanto l'inserimento dell'accesso alle informazioni detenute dalla P.A. nella rete dei diritti costitutivi dello *status* di cittadino, come «corollario del principio democratico (art. 1 Cost.)»<sup>47</sup>, ma anche la configurazione di tale accesso come diritto strumentale, «ai sensi dell'art. 97 Cost., al buon funzionamento dell'amministrazione».

Si tratta – prosegue la Corte – di diritti che, in astratto<sup>48</sup> (è cioè a prescindere dalla situazione specifica in cui possono risultare concretamente in tensione) hanno «eguale rilievo». Da cui la necessità, di volta in volta, di pervenire ad un loro ragionevole bilanciamento<sup>49</sup>, tramite un'operazione ermeneutica che si rivela, oggi, ancora più importante e delicata, in ragione del «nuovo scenario digitale: un ambito nel quale,

---

<sup>45</sup> Nel punto 2.2. del Considerato in diritto.

<sup>46</sup> Cfr., al riguardo, quanto già evidenziato nel corso del par. 2.

<sup>47</sup> Sulla strumentalità del principio di trasparenza amministrativa rispetto al controllo sull'esercizio dei poteri pubblici cfr. – oltre alle riflessioni svolte nel par. 2 (spec. nota 21) – O. POLLICINO - F. RESTA, *Trasparenza amministrativa e riservatezza, verso nuovi equilibri: la sentenza della Corte costituzionale*, in *Agenda digitale*, 25 febbraio 2019, i quali sottolineano condivisibilmente che «soprattutto nelle ultime legislature» la trasparenza è divenuta «il terreno elettivo per il tentativo di conferire nuova legittimazione a istituzioni democratiche indebolite dalla complessità della società attuale», nonché per ovviare ad «una diffusa sfiducia nel sistema rappresentativo», per cui il «controllo diffuso sull'esercizio del potere, che si è tentato di realizzare con gli istituti della trasparenza, esprime in un certo senso quell'esigenza di “democrazia di esercizio” che è spesso percepita come necessaria per impedire che la “controdemocrazia” – cui allude Pierre Rosanvallon – divenga “contropolitica”».

<sup>48</sup> E contrariamente, si potrebbe aggiungere, a quanto sostenuto da qualche Autore: cfr. ad esempio G. BERNABEI, *Privacy e trasparenza amministrativa: un equilibrio possibile?*, in G. GARDINI - M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Rimini, 2019, p. 331, il quale parla di «esigenze che appaiono connotate da un deciso squilibrio qualitativo».

<sup>49</sup> Oggetto, peraltro, di copioso interesse dottrinale già prima dell'intervento della Corte: v. almeno, in proposito, A. PAJNO, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giust. civ.*, 2015, spec. pp. 228 ss.; I. NICOTRA, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2015; ed A. PATRONI GRIFFI, *Il fondamento costituzionale della legislazione in tema di trasparenza e di lotta alla corruzione: alcune riflessioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 29 marzo 2016.

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».

Più in particolare, per verificare, la ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore ed ora sottoposte al suo giudizio, la Corte si avvale del test di proporzionalità, che «richiede», in generale, «di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia 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»<sup>50</sup>. Così operando, inoltre, la Consulta si muove espressamente nel solco tracciato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di tutela dei dati personali<sup>51</sup>, la quale, a sua volta, ha ispirato il legislatore europeo nella stesura del Regolamento UE n. 2016/679<sup>52</sup>. Ne discende, dunque, che, nello specifico, la Corte ritiene di dover condurre «lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi [...] alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice *a quo* (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea». I quali «sanciscono l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri 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».

### 3.2. (segue) c) gli esiti del giudizio della Corte

Al lume del parametro così individuato la Corte giunge a conclusioni opposte in rapporto alle diverse doglianze oggetto di scrutinio.

Così, con riferimento, in particolare, alla lett. c) del comma 1 dell'art. 14, la Consulta rigetta la questione prospettata dal giudice *a quo*<sup>53</sup> sulla base della considerazione principale secondo cui il regime di piena conoscibilità dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché degli importi di viaggi di servizio e di missioni pagate con fondi pubblici, «risulta proporzionato rispetto alle finalità

---

<sup>50</sup> Così Corte costituzionale, sent. n. 20 del 2019, punto 3 del Considerato in diritto, richiamandosi espressamente alla sent. n. 1 del 2014.

<sup>51</sup> Per due letture tra loro in contrasto della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di bilanciamento tra privacy e trasparenza cfr. M. TRAPANI, *Il nuovo paradigma*, cit., p. 146, il quale parla di «sostanziale equivalenza dei due diritti in contrasto»; e B. PONTI, *Il luogo*, cit., p. 542, il quale sottolinea, al contrario, la «supremazia» ovvero «la preminenza assegnata al diritto alla riservatezza/alla tutela dei dati personali [...] rispetto al diritto (o al principio) di trasparenza».

<sup>52</sup> Si rinvia, al riguardo, alle considerazioni svolte, dalla Corte, nel punto 3.1 della motivazione in diritto, dove si leggono anche le due frasi riportate, di seguito, nel testo.

<sup>53</sup> In ragione delle argomentazioni sviluppate nel punto 5.2. del Considerato in diritto.



perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa» nonché volto a consentire la valutazione in forma diffusa della «congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti –» delle risorse «utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, ad ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione». La Corte rileva, inoltre, che l'ostensione di dati relativi alla situazione economica dei dirigenti pubblici non è operazione tale da mettere a repentaglio valori costituzionalmente tutelati quali la sicurezza e la libertà degli stessi (art. 2 e 13 Cost.), né può danneggiare la loro dignità personale. Si tratta, infatti, della pubblicazione di informazioni che esulano dalla sfera prettamente personale degli interessati e sono invece direttamente connessi all'espletamento dell'incarico e delle funzioni di natura dirigenziale svolte.

La Consulta non giunge, invece, alle medesime conclusioni<sup>54</sup> in rapporto all'art. 14, comma 1, lett. *f*) del d. lgs. n. 33 del 2013, dichiarando, infatti, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 *bis* dello stesso decreto, nella parte in cui tale disposizione «prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera *f*) anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti [...] anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)».

Secondo la Corte, infatti, la previsione in oggetto non rispetta entrambe le «condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano».

Sotto il primo profilo la Corte sottolinea come l'obbligo di pubblicazione dei redditi estesa a tutti i dirigenti pubblici debba ritenersi sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita dalla disciplina sulla trasparenza e consistente nel contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione<sup>55</sup>.

La norma contestata, infatti, impone un onere di ostensione di una massa notevolissima di dati personali, considerata anche la platea dei destinatari (circa centoquarantamila dirigenti cui devono aggiungersi coniugi e parenti entro il secondo grado) mentre è ragionevole sostenere che la pubblicazione di una mole così rilevante di notizie non agevola affatto la ricerca dei dati più significativi ai fini di un'informazione veritiera, soprattutto se a scopi anti corruttivi, ma rischia, all'opposto, di «generare “opacità per confusione”, proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al

<sup>54</sup> A seguito delle considerazioni svolte nei punti 5.3, 5.3.1, 5.3.2 e 5.4 della motivazione in diritto.

<sup>55</sup> Del legame tra trasparenza amministrativa e lotta alla corruzione nella P. A. la dottrina si è occupata ampiamente: per qualche riscontro bibliografico cfr. ad esempio gli Autori citati da V. FANTI, *La trasparenza amministrativa tra principi costituzionali e valori dell'ordinamento europeo: a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale* (n. 20/2019), in *Federalismi.it*, n. 5, 2020, p. 37, nota 6.

perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti». Né si potrebbe sostenere, in senso contrario, che pubblicare un numero così cospicuo di informazioni è funzionale a soddisfare il bisogno di trasparenza dell'agire pubblico, in quanto si tratta – rileva la Consulta – di dati (contenuti in dichiarazioni patrimoniali) che non ampliano la sfera conoscitiva del cittadino con riguardo all'attività delle pubbliche amministrazioni, in termini di controllo della spesa pubblica.

Per quest'aspetto, in definitiva – a detta dell'organo di giustizia costituzionale – la previsione in esame risulta in contrasto con il principio secondo 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». Nella fattispecie, infatti, alla compressione indiscutibile del diritto alla riservatezza dei dati personali<sup>56</sup>, accentuata dalla indicizzazione e dalla libera rintracciabilità sul *web* degli stessi<sup>57</sup>, 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.

Anche in relazione, inoltre, al secondo profilo, consistente nella necessità di scegliere, tra le altre, la misura meno restrittiva rispetto ai diritti fondamentali che si fronteggiano, la norma *sub iudice* non supera, nel pensiero della Corte, il test di proporzionalità.

Il giudice delle leggi, infatti, rileva come, sotto questo profilo, risultino indubbiamente rintracciabili altre soluzioni normative atte a «bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione», quali «la predefinizione di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente».

Ora, se è vero che la scelta, tra queste ed altre possibili misure, non può che rientrare nella sfera di discrezionalità politica che è riservata agli organi legislativi, lo è altrettanto, tuttavia – secondo la Consulta – che, in attesa di un'organica ed auspicata riforma della disciplina in materia, deve essere censurato un

---

<sup>56</sup> Che si coglie anche ragionando sul fattore tempo, ovvero sia tenendo nella dovuta considerazione la circostanza che mentre gli incarichi di natura politica si risolvono in un tempo (generalmente) breve e determinato, per quelli di tipo dirigenziale, al contrario, il medesimo regime di trasparenza è corrispondente a tutta la durata del rapporto di lavoro, finendo dunque per divenire, per i soli dirigenti, una «condizione di vita» (come sottolinea l'ordinanza di rimessione del TAR del Lazio così come ricostruita, dalla Corte, nel punto 1.2 del Considerato in diritto).

<sup>57</sup> Che «non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche», ma rischia, «piuttosto, di consentire il reperimento “casuale” di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità»: su questo importante passaggio della sentenza in esame, cfr., tra gli altri, A. CORRADO, *Gli obblighi*, cit., pp. 15-17; e V. FANTI, *La trasparenza*, cit., pp. 54-56 ed Autori ivi richiamati.

congegno normativo che si sostanzia in un obbligo di pubblicazione di dati personali nei confronti della totalità dei dirigenti pubblici, senza distinguere, tra gli stessi, in base al diverso grado di esposizione ai rischi corruttivi quale discende dal ruolo assegnato e dunque dalle decisioni da assumere<sup>58</sup>. Mentre «è manifesto», prosegue la Corte, che il livello dirigenziale ricoperto «non può che influenzare sia la gravità del rischio corruttivo – che la disposizione stessa, come si presuppone, intende scongiurare – sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione», con la conseguenza che la disciplina in parola risulta «in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità». La Consulta, infine, nel punto 6 del *Considerato in diritto*, pur rilevando nuovamente che spetta al legislatore identificare, nell'ambito della categoria dei dirigenti pubblici, quelli tenuti ai contestati obblighi di pubblicazione, allo scopo, dichiarato, di salvaguardare, *medio tempore*, «un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa», individua lei stessa alcuni livelli dirigenziali che sin da subito possono ritenersi attratti nell'ambito soggettivo dell'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1, lett. f).

La Corte, più in particolare, si rifà, sotto questo profilo, alle indicazioni contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, i quali fanno riferimento a due categorie di dirigenti pubblici<sup>59</sup> che svolgono «attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario»<sup>60</sup>, con tutto ciò che ne deriva in ordine ad una loro più accentuata esposizione al rischio corruttivo. L'attribuzione, pertanto, «a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute».

---

<sup>58</sup> È interessante a tal proposito osservare come proprio per ovviare all'assenza di qualsivoglia gradualità degli obblighi di pubblicazione in rapporto al tipo di incarico dirigenziale svolto, l'Avvocatura generale dello Stato aveva suggerito «un'interpretazione costituzionalmente orientata» della disciplina impugnata che era già stata, del resto, «operata in sede esecutiva, attraverso apposite linee guida emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), laddove si prevede, ai sensi dell'art. 3, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33 del 2013, che per i dirigenti di Comuni sotto i quindicimila abitanti si provveda alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere da a) ad e), ma non di quelli previsti alla lettera f), vale a dire le attestazioni patrimoniali e la dichiarazione dei redditi». A tale prospettazione, tuttavia, la difesa delle parti private aveva condivisibilmente replicato che non spetta «ad un'autorità amministrativa “correggere il tiro (e non di poco) di una disposizione legislativa (che si ritiene emendabile)”, in quanto l'unica via percorribile a tal fine, ricorrendone i presupposti, [è] la disapplicazione della norma interna in contrasto con il diritto europeo o la pronuncia d'illegittimità costituzionale» (le frasi riportate tra virgolette si leggono, rispettivamente, nei punti 3.5 e 4 del Ritenuto in fatto della sent. n. 20).

<sup>59</sup> Ossia i titolari di incarichi dirigenziali «di 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)».

<sup>60</sup> Contesta questa affermazione B. PONTI, *Il luogo*, cit., 544, nota 35, il quale sottolinea, in senso contrario, che, mentre i dirigenti di cui al comma 3 dell'art. 19 cit. «sono (ormai) pacificamente soggetti allo spoil system, [...] quelli di cui al comma 4 vi sono sottratti» sicché «si collocano fuori dall'area della fiduciarietà, e rappresentano invece il primo livello in cui si concretizza l'attività di attuazione dell'indirizzo e di gestione amministrativa».

Ne discende, in ultima analisi, l'adozione di una declaratoria di illegittimità costituzionale che non è, come già detto, di mero accoglimento, ma con la quale, invece, la Corte, attraverso l'utilizzo della classica formula dispositiva che caratterizza le sentenze sostitutive («anziché») riduce, di fatto, la portata normativa della disciplina censurata<sup>61</sup>.

Restringendo, così<sup>62</sup>, sul piano soggettivo<sup>63</sup> il raggio di applicazione delle misure di pubblicità in parola ad un sottoinsieme di dirigenti pubblici<sup>64</sup>.

La Corte conferma, in tal modo, la validità delle due principali acquisizioni che innervano la sent. n. 20: *primo*: la necessità di trasparenza nell'esercizio di un potere pubblico è precipuamente legata al fondamento (direttamente o indirettamente) politico di tale potere, secondo una visione di essa che la vede come elemento centrale di ogni sistema democratico e presupposto della stessa partecipazione; *secondo*: il rapporto tra trasparenza e protezione dei dati personali non dà vita a soluzioni precostituite e come tali fisse ed immutabili, ma dipende, piuttosto, dalle caratteristiche peculiari della fattispecie che viene presa, di volta in volta, in considerazione. Una sorta, quindi, di “gerarchia mobile”<sup>65</sup>, che può portare – come dimostra la lettura della sentenza *de qua* – ad esiti anche contrapposti a seconda del caso esaminato.

#### 4. Quale pubblicità per i benefici economici? Una proposta *de jure condendo*

Le indicazioni fornite dalla Consulta sul bilanciamento fra trasparenza e *privacy* ci consentono ora di svolgere qualche considerazione sulla specifica questione di come assicurare la possibilità di sottoporre l'azione amministrativa, sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche nell'erogazione di benefici economici, ad un controllo democratico, che effettivamente può dirsi garantito solo dalla correlazione

---

<sup>61</sup> Parla, in proposito, di «una sentenza additiva» (rectius: sostitutiva) «ma “per sottrazione”» B. PONTI, Il luogo, cit., p. 544.

<sup>62</sup> E del tutto «provvisoriamente» – rimarca due volte l'organo di giustizia costituzionale – cioè soltanto in attesa «dell'urgente revisione complessiva della materia», da parte del legislatore, il quale, a sua volta, potrà «prevedere, eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, rispetto a quelle attualmente contemplate dal d.lgs. n. 33 del 2013».

<sup>63</sup> Per la più precisa individuazione dell'ambito dei dirigenti tenuti a pubblicare, anche dopo la pronuncia della Corte, i propri dati patrimoniali, cfr., prima dell'adozione della delibera ANAC n. 586 del 2019, A. CORRADO, Gli obblighi, cit., pp. 13-15; e C. SICCARDI, La prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza nel mondo dell'Università e della ricerca, in Forum quad. cost., 8 maggio 2019, spec. p. 17; nonché, a commento del pronunciamento dell'Autorità anticorruzione, M. CHIARELLI, L'ANAC e gli obblighi di trasparenza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019, in Federalismi.it, n. 23, 2019, pp. 10-12; e V. FANTI, La trasparenza, cit., pp. 44-46.

<sup>64</sup> Si ricorda, infine, per dovere di completezza, che la quaestio sollevata in relazione all'art. 14, comma 1 ter del “decreto trasparenza”, è stata dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, in quanto i provvedimenti impugnati nel giudizio principale non erano stati adottati in applicazione di tale disposizione (cfr., al riguardo, il punto 7 della motivazione in diritto della sent. n. 20).

<sup>65</sup> Espressione che si ritiene preferibile a quella coniata in dottrina di «bilanciamento mobile» (così, infatti, L. CALIFANO, Trasparenza e privacy, cit., p. 55), in quanto pone l'accento sul risultato cui mette capo il confronto operato, dalla Corte o dal legislatore, tra i due diritti in questione, e non tanto sul processo logico – di bilanciamento, per l'appunto – da cui scaturisce quel risultato.

del dato ad un determinato soggetto, con la parimenti rilevante esigenza di questi di salvaguardare la propria riservatezza.

Ora, che l'attuale formulazione dell'art. 26 del decreto trasparenza, che, come abbiamo visto, disciplina questo ambito, possa dirsi rispondente al *dictum* del giudice delle leggi ci sembra alquanto dubbio, giacché, allo stato attuale della formulazione normativa, la mole di dati riferibili ai vantaggi economici, comunque denominati, che viene resa pubblica appare talmente estesa, anche per le modalità di diffusione cui essa è soggetta, da risultare, oltre che sproporzionata<sup>66</sup>, inidonea a consentire davvero di individuare casi di uso inappropriato di risorse pubbliche o di una loro attribuzione sulla base di parametri discutibili. Con la conseguenza che, «l'analisi della qualità dei dati pubblicati sui siti web sembra confermare la prevalenza (e la persistenza) di una lettura della trasparenza da parte delle amministrazioni come mero adempimento che diventa oggetto di rilevazione e di sanzione da misurare nell'ambito della *performance*, col venire meno, quindi, della valenza politica, di *governance* e di democrazia che, invece, dovrebbe costituire e caratterizzare la grande novità della trasparenza stessa»<sup>67</sup>.

Allora, se non sembra revocabile in dubbio che, in relazione ai benefici economici concessi dalle Amministrazioni, sussista in effetti un interesse alla pubblicità, in quanto si tratta di elementi conoscitivi certamente idonei ad assicurare un controllo diffuso sull'uso delle risorse pubbliche, tale forma di trasparenza, a nostro avviso, dovrebbe però adeguarsi ad alcuni parametri, che tenteremo ora di individuare dettagliatamente, sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali esaminate.

(1) In primo luogo, e in generale, della formulazione vigente pensiamo vada conservata la previsione dell'attuale quarto comma, che, come già rilevato, esclude la pubblicazione dei dati personali, allorché dal provvedimento che riconosce il beneficio economico sia possibile ricavare «informazioni relative allo stato di salute», in quanto si tratta degli aspetti più sensibili inerenti alla vita privata dell'interessato, dalla cui conoscenza potrebbe peraltro derivare un effetto discriminatorio nelle relazioni sociali quotidiane. Del resto, non è un caso che questa *species* di dati sia oggetto di una tutela rinforzata anche nella disciplina

---

<sup>66</sup> Così, E. CARLONI, *Trasparenza e protezione dei dati personali: la ricerca di un nuovo equilibrio*, in A. NATALINI - G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, cit., p. 314 che specifica peraltro che «si tratta di un modello “rigido”, che in questa mancanza di flessibilità e capacità di adattamento (se non per tramite dell'intervento del legislatore, peraltro molto frequente come mostra la rapida evoluzione del quadro degli obblighi di pubblicazione già prima del d.lgs. n. 33/2013) trova evidenti limiti. Va segnalato, peraltro, che l'auspicabile previsione di meccanismi in grado di consentire l'espansione delle informazioni da pubblicare assoggettate al regime definito dal “Codice della trasparenza”, tramite processi autonomi da parte delle singole amministrazioni, partecipativi, “su domanda”, porrebbe problemi ancor più significativi nel rapporto con la protezione dei dati personali (venendo meno il ruolo di vaglio del legislatore, con la rigidità ma anche con la coerenza che ne discende). Nel d.lgs. n. 33 del 2013, del resto, la possibilità di ampliare le informazioni da pubblicare on line, sulla base di scelte operate dalle singole amministrazioni è, non a caso, ammessa per i soli dati anonimi» (spec. nota n. 26, p. 314).

<sup>67</sup> Testualmente, S. ANGELETTI, *I siti web delle Amministrazioni Pubbliche*, in A. NATALINI - G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, cit., p. 270.

europea, come si evince chiaramente dall'art. 9 del GDPR, il quale appresta, sulla scia peraltro della normativa previgente, una garanzia speciale per i dati «relativi alla salute», laddove la differente formulazione rispetto a quella del decreto trasparenza (ma anche del Codice della *privacy* nel testo precedente alla novella attuata con il d. lgs. n. 101 del 2018) amplia ulteriormente la categoria *de qua*<sup>68</sup>.

Analogo ragionamento può essere compiuto in relazione al riferimento contenuto, nel decreto, al disagio economico-sociale dell'interessato, giacché, anche in questa ipotesi, la conoscenza della fruizione del beneficio potrebbe essere fonte di stigma sociale. E se questa formulazione non trova corrispondenza, a differenza della precedente, nel Regolamento europeo, nulla vieta che il legislatore interno ampli la sfera di tutela, per una fattispecie che condivide la medesima *ratio*, come avviene per i disposti *de quibus*.

(2) Una seconda soluzione opportuna, a nostro modo di vedere, per realizzare un accettabile equilibrio tra i due interessi costituzionali in questione – come del resto ha rilevato anche il giudice delle leggi<sup>69</sup> – potrebbe essere rappresentata dalla fissazione di una soglia minima al di sotto della quale viene meno l'interesse pubblico ad esercitare un controllo ed il costo amministrativo supera l'utilità della *disclosure*.

Ora, in effetti, una soglia, per quanto riguarda i benefici economici, è attualmente già prevista dall'art. 26 del decreto trasparenza, che la fissa, come abbiamo già avuto modo di rilevare, in mille euro percepiti in un anno solare. Tale somma, tuttavia, a ben vedere, rischia di essere piuttosto bassa e tale da finire per ricomprendere, in diversi casi, anche ipotesi di erogazione di benefici che rientrano in una normalissima attività amministrativa, per la quale non vi è, quindi, un significativo interesse alla pubblicità, rischiando così di dare luogo ad una di quelle ipotesi in cui l'eccesso di disponibilità di dati genera opacità e non trasparenza. Senza contare che l'aver stabilito, sì, una soglia minima per l'insorgere dell'obbligo di pubblicazione, fissandola, però, al contempo ad un livello tanto contenuto, si pone in quella prospettiva, che contraddistingue l'attuale impianto normativo, «interamente orientata a favorire la trasparenza *“magis quam valeat”*, anche a scapito della tutela dei principi di proporzionalità e minimizzazione che la regolazione in materia di tutela dei dati personali pone a presidio di un ragionevole bilanciamento fra valori della trasparenza e tutela dei diritti fondamentali»<sup>70</sup>.

Semmai, a nostro avviso, sarebbe allora più opportuno affidare la determinazione della soglia minima per la pubblicazione alle singole Amministrazioni, che dovrebbero provvedervi, in relazione a ciascun tipo di vantaggio economico, con apposito regolamento, fermo restando un limite minimo, ma di valore più

<sup>68</sup> L'ampliamento della definizione nel passaggio dalla precedente normativa al GDPR è sottolineato, ex plurimis, da C. COLAPIETRO - F. LAVIOLA, I trattamenti in ambito sanitario, in S. SCAGLIARINI (a cura di), Il “nuovo” codice in materia di protezione dei dati personali, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 207 ss.

<sup>69</sup> V. infatti quanto già evidenziato nel corso del par. 3.2.

<sup>70</sup> Testualmente, F. PIZZETTI, Sentenza, cit., p. 20.

elevato di quello attuale, oltre il quale il legislatore, presumendo che vi sia un interesse al controllo, stabilisca che risulti sempre obbligatoria la *disclosure*. Certo, aderendo a questa impostazione, vi è il rischio che le Amministrazioni tendano a fissare la soglia in coincidenza con il valore stabilito dal legislatore o, al più, ne determinino uno inferiore solo laddove sia improbabile che un determinato beneficio venga in effetti fruito, cercando così di eludere la *ratio* della normativa. Sennonché, in questo caso, non solo l'argine legislativo impedirebbe comunque una totale obliterazione della trasparenza, ma il controllo democratico si eserciterebbe comunque sul provvedimento regolatorio con cui l'amministrazione abbia in ipotesi limitato al minimo, in modo elusivo, le forme di pubblicità.

(3) Un terzo criterio, inoltre, dovrebbe a nostro avviso essere introdotto dal legislatore nel disciplinare l'obbligo specifico di pubblicazione di cui ci andiamo occupando, e concerne specificamente (anche) la vicenda da cui abbiamo preso le mosse.

È indubbio, infatti, che le esigenze di controllo democratico emergano in modo significativo in relazione a coloro che ricoprano un incarico politico o di direzione e governo dell'ente pubblico: i soggetti, insomma, di cui tratta l'art. 14 del decreto n. 33 del 2013. Ebbene, che in relazione a questi – e solo a questi – soggetti vi sia una maggiore esigenza di trasparenza è a nostro avviso assolutamente giustificabile; si tratta, in sostanza, di una circostanza che non può rimanere estranea al giudizio di bilanciamento e che pertanto conduce a ritenere che, in simile ipotesi, la riservatezza possa incontrare una limitazione maggiore<sup>71</sup>. Il che, in concreto, potrebbe tradursi nella fissazione di una soglia minore o fors'anche nella sua totale eliminazione, per una trasparenza assoluta che si giustifica alla luce del particolare ruolo che tali soggetti rivestono.

La vicenda del “bonus covid” percepito dai parlamentari, allora, sembra davvero emblematica. È proprio in relazione a chi è chiamato a governare la cosa pubblica che può giustificarsi una maggiore attenzione degli elettori; vi è, insomma, una responsabilità politica diffusa<sup>72</sup>, che può essere fatta valere anche assoggettando a critica la fruizione di determinati benefici, quand'anche legittima sotto il profilo giuridico, laddove ciò possa apparire inappropriato sotto il profilo dell'opportunità. La stessa Corte costituzionale, del resto, come abbiamo visto, si è mossa chiaramente in questa direzione, laddove ha precisato, tra l'altro,

---

<sup>71</sup> Come ha affermato chiaramente il Garante nel citato comunicato stampa del 17 agosto 2020 «da privacy non è d'ostacolo alla pubblicità dei dati relativi ai beneficiari del contributo laddove, come in questo caso, da ciò non possa evincersi, in particolare, una condizione di disagio economico-sociale dell'interessato (art. 26, comma 4, d.lgs. 33 del 2013). Ciò vale, a maggior ragione, rispetto a coloro per i quali, a causa della funzione pubblica svolta, le aspettative di riservatezza si affievoliscono, anche per effetto dei più incisivi obblighi di pubblicità della condizione patrimoniale cui sono soggetti».

<sup>72</sup> Sulla configurazione di pubblicità e trasparenza come strumenti idonei a far valere la responsabilità politica diffusa v. 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*, cit., pp. 120 ss.

che il regime particolare di trasparenza introdotto (originariamente solo) per i titolari di cariche elettive trova «giustificazione ultima nel consenso popolare, ciò che spiega la *ratio* di tali obblighi: consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo di livello statale, regionale e locale, a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali»<sup>73</sup>. Discorso che ben può applicarsi anche a vantaggi economici derivanti dalla fruizione di benefici erogati da Pubbliche Amministrazioni sulla base di misure di sostegno previste *erga omnes*.

Anche sul punto, tuttavia, occorre garantire pur sempre il rispetto del principio di proporzionalità ed assicurare costantemente che la restrizione apportata alla *privacy* risulti idonea al perseguimento della finalità che con essa si ha di mira, così che gli obblighi di pubblicità siano sempre commisurati a «dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche»<sup>74</sup>. Se è vero, infatti, che, per le ragioni poc'anzi evidenziate, un regime più severo in materia appare giustificato per i titolari di cariche politiche, lo è altrettanto, tuttavia, che lo stesso appare ragionevole in rapporto a benefici erogati allo stesso livello territoriale in cui si svolge il proprio mandato, o inferiore, ma non in rapporto ad enti di livello territoriale superiore. Si tratta, insomma, di modulare il grado di pervasività delle limitazioni al diritto alla riservatezza sulla base dell'effettiva necessità e coerenza con l'obiettivo che si vuole garantire, che è quello di fornire un mezzo di controllo democratico e non un canale per soddisfare curiosità e pettegolezzi, facendo sì che, ad una maggiore responsabilità ed alla partecipazione a decisioni incidenti significativamente sulla spesa pubblica<sup>75</sup>, corrisponda una proporzionalmente maggiore pubblicità.

Concretamente, dunque, che il parlamentare percepisca un beneficio economico da una qualunque amministrazione statale sicuramente può essere oggetto di pubblicità, ma altrettanto può dirsi qualora goda di un vantaggio erogato, per esempio, dal proprio Comune, giacché la sua posizione lo espone ad una responsabilità diffusa che lo chiama a rispondere davanti all'intera Nazione (per riecheggiare l'art. 67

---

<sup>73</sup> Sentenza n. 20 del 2019, punto 5.1. del Considerato in diritto. Peraltro, in un successivo passaggio della pronuncia (punto 5.3 del Considerato in diritto) la Consulta ribadisce il concetto precisando che la giustificazione degli obblighi di trasparenza si rinviene nella necessità, per i titolari di cariche elettive, «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».

<sup>74</sup> Anche questo passaggio è tratto dalla decisione più volte citata, punto 5.2. del Considerato in diritto.

<sup>75</sup> Sulla necessità di assumere, tra i vari parametri da prendere in considerazione per introdurre obblighi di pubblicità, l'entità delle risorse gestite ed il grado di responsabilità v. I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza*, cit., p. 5, la quale invero svolge il proprio discorso in relazione ai dirigenti, ma con considerazioni che, mutatis mutandis, a nostro avviso valgono anche per discriminare all'interno del genus dei titolari di cariche elettive.



Cost.) a prescindere anche da uno stretto legame con l'ente erogante<sup>76</sup>: vi sono, pertanto, buone ragioni, in casi del genere, per imporre un regime di «trasparenza rinforzata»<sup>77</sup>, come sopra ipotizzato.

Viceversa, la pubblicità, che ha colpito gli amministratori locali che hanno fatto richiesta del “bonus Covid”, non trova, in quest’ottica, alcuna giustificazione, posto che gli stessi hanno una responsabilità politica nei confronti di un elettorato assai più ristretto né hanno modo, all’evidenza, di interferire con delibere del Parlamento<sup>78</sup>, così che non si vede quale utilità derivi dalla conoscenza dell’attribuzione di un beneficio, se non in termini di mero “*voyerismo amministrativo*”<sup>79</sup> e di alimentazione di un generale senso di sfiducia nella politica<sup>80</sup>.

## 5. Per concludere

L’analisi del bilanciamento tra *privacy* e trasparenza condotto dalla Corte costituzionale ed il successivo tentativo di applicarne le linee guida – *de jure condendo* – al caso della pubblicità degli atti di erogazione di benefici economici conducono ad alcune riflessioni di carattere più generale, con le quali concludiamo le presenti note.

L’osservazione che emerge, a ben vedere, dal discorso sinora condotto è che i principi che, nella legislazione europea, presiedono al trattamento dei dati personali ben si attagliano ad una loro applicazione anche rispetto alle esigenze di pubblicità<sup>81</sup>. Infatti, se l’applicazione di un regime differenziato di trasparenza in relazione al(la diversa intensità del) pubblico interesse che si vuole soddisfare sembra riecheggiare i principi di pertinenza e di limitazione della finalità<sup>82</sup>, l’individuazione di

---

<sup>76</sup> Un esempio concreto in tal senso è quello della vicenda della senatrice Fregolent, di cui la stampa (La Repubblica, 26 febbraio 2021) ha diffuso la notizia della sua percezione di un contributo di 240 euro per le spese del centro estivo frequentato dal figlio, beneficio concesso dal Comune di Sernaglia della Battaglia, di cui la stessa era stata Sindaco (e peraltro è attualmente consigliera comunale).

<sup>77</sup> Riprendiamo l’espressione da I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza*, cit., p. 15.

<sup>78</sup> La necessità di distinguere, nella ponderazione degli interessi, tra titolari di cariche pubbliche a differenti livelli territoriali, è sostenuta, con un ulteriore argomento, anche dal Garante, nel provvedimento che ha sanzionato l’INPS, seppure per profili diversi da quelli di cui si tratta, in relazione alla vicenda da cui siamo partiti (v. supra, par. 1, nota 14). Scrive, infatti, l’Autorità che «andrebbe riconosciuto un diverso statuto di pubblicità alle informazioni che riguardano politici ed amministratori di livello nazionale (e.g. parlamentari, presidenti di Giunta regionale, sindaci di città capoluogo di provincia etc.) e quelle che riguardano amministratori di livello prettamente locale, i cui redditi dipendono per la maggior parte non tanto dall’attività politico-amministrativa, quanto da attività lavorative ed imprenditoriali svolte in seno alla comunità.

<sup>79</sup> Per usare l’efficace espressione coniata da M. BOMBARDELLI, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Ist. del feder.*, n. 3-4, 2013, p. 670.

<sup>80</sup> In questo senso v. ancora I. NICOTRA, *Privacy vs trasparenza*, cit., p. 14.

<sup>81</sup> Anche perché, come rilevato da M. TRAPANI, *Il nuovo paradigma*, cit., cc. 147-148, tra le novità recate dal GDPR c’è «il passaggio da una “prospettiva difensiva” e polarizzante» della *privacy* ad una inclusiva e attiva» in cui i «dati sono utili per la costruzione di un nuovo modello di democrazia, per la partecipazione politica e sociale, e per questo vanno garantiti nella loro veridicità e concretezza, oltre che nella loro integrità».

<sup>82</sup> Enunciato dall’art. 5, par. 1, lett. b) del GDPR, ai sensi del quale i dati sono raccolti per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità.

soglie al di sotto delle quali non vi è un interesse effettivo alla conoscenza, nonché l'esclusione dei dati la cui pubblicità potrebbe ingenerare un effetto discriminatorio, altro non sono, se ben si considera, che un'applicazione dei criteri di adeguatezza e di pertinenza in cui si sostanzia, a sua volta, la c.d. minimizzazione del trattamento<sup>83</sup>. Si tratta, quindi, in entrambe le ipotesi, di principi che non a caso la stessa Consulta richiama espressamente – come s'è visto – per delineare i profili del bilanciamento tra le due istanze che qui vengono in considerazione<sup>84</sup>.

Ciò ci porta a concludere che, in linea generale, può dirsi confermata anche dai risultati cui approda la nostra indagine la validità di un rilievo, già emerso in dottrina, per cui tra trasparenza, pubblicità e *privacy* non vi è contraddizione<sup>85</sup>. Ma anzi proprio l'applicazione dei principi dettati in materia di protezione dei dati personali potrebbe garantire (non solo la correttezza del trattamento, ma) anche la conoscenza dell'informazione, e con essa assicurare quella trasparenza dell'azione amministrativa che è presupposto imprescindibile del controllo democratico.

---

<sup>83</sup> Cfr. la lettera c) della medesima disposizione per cui i dati devono essere adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati.

<sup>84</sup> Evidenza, infatti, M. TRAPANI, *Il nuovo paradigma*, cit., c. 148, che la Corte, legando al “consenso popolare” la necessità di trasparenza, aderisce a quell'impostazione «che vede trasparenza e *privacy* come due elementi fondanti dell'equilibrio democratico e della stessa partecipazione».

<sup>85</sup> L'osservazione è, in effetti, comune a numerosi Autori; per tutti, rinviamo a C. COLAPIETRO, *Diritto alla riservatezza*, cit., p. 201, il quale afferma che «la trasparenza non rappresenta un'istanza antinomica (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 eurolunitario hanno subito una parallela (anche se non analoga) evoluzione, contribuendo a rafforzare il sistema democratico». Il concetto è ripreso dallo stesso Autore in ID., *Il complesso bilanciamento tra il principio di trasparenza e il diritto alla *privacy*: la disciplina delle diverse forme di accesso e degli obblighi di pubblicazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020, pp. 64 ss., ove egli scrive che si tratta «di due forze tutt'altro che conflittuali, ma anzi complementari, la cui azione combinata permette allo stesso tempo di preservare la libertà dei privati dagli abusi del potere e di favorire la libera partecipazione dei cittadini, i quali possono informarsi sull'azione della pubblica amministrazione, celando però gli aspetti della propria vita privata che, se rivelati, potrebbero potenzialmente condurre a conseguenze indesiderate e talvolta discriminatorie». In questa prospettiva, ci appare inappropriato l'utilizzo della locuzione «diritti antagonisti», che si legge invece nei punti 5.3.2 e 5.4 del Considerato in diritto della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale, più volte richiamata.