



**FABIO FRANCARIO**

## **Il trattamento dei dati personali per finalità d'interesse pubblico**

L'articolo analizza criticamente l'interpretazione e l'applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali, con particolare riferimento al trattamento effettuato da pubbliche amministrazioni per finalità di interesse pubblico. Si dimostra come l'interpretazione acritica conduce al risultato di ritenere che l'evoluzione normativa renderebbe il dato personale disponibile per gli operatori economici privati e indisponibile per le pubbliche amministrazioni che agiscono per finalità di interesse pubblico e finisce per tutelare interessi non meritevoli di tutela o illeciti ("paradosso della privacy"). Si sottolinea la illogicità della subordinazione del trattamento per finalità d'interesse pubblico alle stesse condizioni (come il consenso) previste per i privati, in quanto l'azione del soggetto pubblico è già vincolata dai principi di legalità e proporzionalità e soprattutto, a differenza di quella dei privati, deve osservare il principio di trasparenza.

*Privacy – Trattamento dati personali – Pubblica amministrazione – Interesse pubblico – Principio trasparenza*

### **The processing of personal data for purposes of public interest**

This article critically analyzes the interpretation and application of data protection legislation, with particular reference to data processing by public administrations for purposes of public interest. It demonstrates how uncritical interpretation leads to the belief that regulatory developments would make personal data available to private economic operators and unavailable to public administrations acting for purposes of public interest, thus ultimately protecting interests that are unworthy of protection or are unlawful ("privacy paradox"). It highlights the illogicality of subjecting data processing for purposes of public interest to the same conditions (such as consent) as those for private individuals, as public bodies' actions are already bound by the principles of legality and proportionality and, above all, unlike those of private entities, must observe the principle of transparency.

*Privacy – Data protection – Public administration – Public interest – Principle of transparency*

L'Autore è professore ordinario di Diritto amministrativo Università degli studi di Siena

Questo contributo fa parte della sezione monografica *I dati in ambito pubblico tra esercizio della funzione amministrativa e regolazione del mercato* a cura di Marco Bombardelli, Simone Franca, Anna Simonati

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La nascita del concetto giuridico di privacy. – 3. L'evoluzione del concetto: da privacy a trattamento dei dati personali. Il GDPR e la normativa nazionale. – 4. Il punto critico. – 5. L'interpretazione giurisprudenziale. – 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

È questa è una delle rare occasioni nelle quali il tema del trattamento dati personali viene trattato in ambito accademico da parte della dottrina amministrativistica. L'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo ha dedicato al tema un incontro infra-annuale nell'aprile del 2022, ma ricordo poi pochissimi altri eventi.

Adesso gli studi iniziano ad avere una certa consistenza anche nella nostra dottrina amministrativistica<sup>1</sup>.

Inizialmente sono stati però davvero pochi gli amministrativisti che si sono occupati del tema, che è così rimasto in balia per lo più di civilisti giuslavoristi e di operatori "tecnici" della materia, che hanno elaborato un nucleo di concetti di base non immediatamente riconducibili alle categorie giuridiche tradizionalmente note e impiegate in ambito civilistico e pubblicistico e che hanno per di più adoperato un linguaggio non solo nuovo, ma spesso ambiguo e contraddittorio. Affrontare il tema significava confrontarsi con un sistema che impiegava linguaggi nuovi, la difficoltà di comprensione dei quali era acuita dalla confusione e contraddittorietà del lessario impiegato dal legislatore. Basti pensare alla eccessiva leggerezza e scarsa preoccupazione per la coerenza e continuità delle qualificazioni formali dei ruoli e delle funzioni imputate alle figure preesistenti che hanno caratterizzato la declinazione delle figure del "responsabile"<sup>2</sup>. Un nuovo lessario, il tecnicismo del nuovo linguaggio e l'incertezza

e la confusione delle qualificazioni impiegate non hanno certamente incoraggiato l'approccio degli amministrativisti al tema. Sommati ad una oggettiva distrazione intellettuale di fondo sul tema, l'insieme di questi fattori ha fatto sì che, nel momento in cui si sono iniziati a ricostruire gli istituti tipici della materia, sia mancata una lettura anche in chiave "pubblicistica" delle fonti.

Il mancato apporto della dottrina amministrativista in questa prima fase ha condizionato negativamente tanto la interpretazione del GDPR (il Regolamento europeo 2016/679), quanto della normativa nazionale che ha preso corpo nelle diverse scritture e riscritture del nostro Codice della privacy, avvenute sia prima che dopo l'adozione del Regolamento europeo con il d. lgs. 30 giugno 2003 n. 196, il d.lgs. 10 agosto 2018 n. 101 e il d.l. 8 ottobre 2021 n. 139. Il mancato apporto della dottrina amministrativistica in questa fase ha cioè impedito di cogliere la specificità delle problematiche tipiche del trattamento dati da parte delle pubbliche amministrazioni, lasciando che l'interpretazione della disciplina del trattamento dati per finalità di pubblico interesse si appiattisse acriticamente sulle stesse regole e principi applicati al trattamento dati operato da soggetti privati e imprese per finalità di lucro o commerciali.

## 2. La nascita del concetto giuridico di privacy

Intendiamoci. Il concetto di privacy nasce e si sviluppa in ambito privatistico. È un fatto pacifico.

1. GENUESSI 2024; FRANCA 2023; MEGALE 2023; PONTI 2023; TIGANO 2023; BOMBARDELLI 2022; CARDARELLI 2021; CARDARELLI 2004.

2. FRANCARIO 2022; FRANCARIO 2021.

Tradizionalmente, la nascita del diritto alla riservatezza viene fatta risalire alla pubblicazione sulla *Harvard Law Review* nel 1890 dell'articolo di Samuel Warren e Louis Brandeis *The Right to Privacy*. La storia è nota. Warren aveva sposato la figlia di un noto senatore e la *Evening Gazette* di Boston pubblicava continuamente indiscrezioni sulla vita matrimoniale di Warren e di sua moglie.

L'articolo avrebbe teorizzato per primo l'esistenza del diritto alla privacy come "the right to let be alone"; il diritto cioè ad essere lasciati soli, non spiati nell'intimità personale. Lo schema teorizzato è quello del diritto assoluto, della persona. Si vuole garantita la inviolabilità dello spazio privato della persona, dello spazio domestico che deve essere protetto da invasioni altrui realizzabili attraverso strumenti mediatici: giornali, foto, video, registrazioni ecc.<sup>3</sup>

Un tale interesse individuale viene ritenuto meritevole di protezione dall'Ordinamento e viene protetto secondo la logica proprietaria propria dei diritti reali o assoluti.

Il diritto, la pretesa, si sostanzia in uno *jus excludendi alios* e l'interesse viene protetto impiegando la tecnica del divieto: il mio spazio non può essere invaso da terzi. Senza il mio consenso.

È indubbio che il tema privacy nasce quindi come questione tipicamente di diritto privato, di tutela di un interesse esclusivamente privato, individuale, alla riservatezza della propria vita privata e dei luoghi e spazi in cui essa si esplica.

Ma si tratta di una protezione che, per così dire, nasce e muore nell'ambito del diritto privato, senza assumere una speciale o specifica rilevanza se ci si sposta nell'ambito pubblicistico e si viene a contatto con l'azione dei pubblici poteri finalizzata alla cura dell'interesse pubblico, che, come si sa, per quel che riguarda la creazione, modificazione o estinzione dei rapporti giuridici è governata da principi diversi da quelli del consenso e della disponibilità delle situazioni giuridiche soggettive.

Si può anzi dire che, in ambito pubblicistico, avvenga esattamente il contrario. Nel senso che, se la soddisfazione di un interesse personale di un privato cittadino è subordinata alla prestazione

di un'attività amministrativa ovvero se ragioni di pubblico interesse rendono il privato destinatario di un'attività amministrativa, l'interesse ritenuto meritevole di protezione dall'Ordinamento non è certamente quello (privato, individuale) alla riservatezza, ma quello pubblico alla trasparenza e conoscibilità dell'attività amministrativa che viene posta in essere<sup>4</sup>.

A ben vedere, ciò avviene per una ragione molto semplice, perché, se si è destinatari di provvedimenti o decisioni (rese d'ufficio o a domande di parte) con cui si esercitano pubbliche funzioni, l'identità dei soggetti destinatari deve essere nota. Quando sono in gioco l'interesse pubblico e l'impiego di risorse della collettività, il principio democratico impone di conoscere *perché* si fa una cosa e *chi* ne è beneficiario o danneggiato<sup>5</sup>.

È chiaro quindi che, finché si parla di privacy, nella primigenia accezione, la protezione dell'interesse non travalica l'ambito privatistico perché il confine con il diritto pubblico è molto chiaro e netto. Si tratta di un confine tracciato dal passaggio dal principio della disponibilità degli interessi privati a quello della trasparenza dell'azione amministrativa finalizzata alla cura del pubblico interesse. Per esemplificare, questo significa che, finché rimango nel mio spazio domestico, l'interesse è ritenuto meritevole di protezione. Verso chiunque. Pubblica amministrazione compresa. Ma, se "esco di casa", per chiedere qualcosa alla pubblica amministrazione o per usare beni pubblici (*non miei*), i rapporti giuridici che si creano e vivono attorno alla persona sono governati dal diritto pubblico e non da quello privato. E lo stesso è a dirsi se la Pubblica Amministrazione *entra* nella mia sfera personale perché c'è una norma di legge che attribuisce a tali Autorità questo potere. Così come può avvenire e avviene per qualsiasi altro diritto, che può essere "sacrificato" nel rispetto del principio di legalità e dei principi fondamentali dell'azione amministrativa che condizionano l'esercizio del potere in ragione del fine pubblico perseguito e della proporzionalità rispetto al risultato<sup>6</sup>.

3. RODOTÀ 2007.

4. Per tutti CORRADO 2023 e ivi ulteriori riferimenti a dottrina e giurisprudenza.

5. Per tutti ROMANO TASSONE 1996 (ri pubbl. 2024); ROMANO TASSONE 1987.

6. Per tutti CORSO 2023 e ivi ulteriori riferimenti a dottrina e giurisprudenza.

### 3. L'evoluzione del concetto: da privacy a trattamento dei dati personali. Il GDPR e la normativa nazionale

Nel diritto contemporaneo il concetto di privacy si è però evoluto ed ha assunto la forma della protezione dei dati personali. Non si tratta di una mera variazione lessicale. Alla diversità del significante si ricollega anche una diversità di significato.

Il concetto non è più lo stesso, non è identico. Anzi. Sembra profondamente mutato.

La tutela sembra infatti assumere come oggetto una vera e propria identità digitale: l'interesse regolato non è più solo quello al controllo della diffusione di notizie o immagini sulla persona, ma al controllo di tutte le informazioni che consentono di identificare la persona fisica (nascita, età, codice fiscale, ecc.). La nozione poi si allarga e ricomprende qualsiasi uso del dato personale. "Trattamento" è non solo la pubblicazione, ma anche l'acquisizione del dato, la sua raccolta e conservazione, il suo trasferimento o messa a disposizione di soggetti terzi.

Tutto questo ha come conseguenza che i dati personali divengono oggetto di un bene giuridico autonomo, diverso dallo spazio privato personale che deve essere protetto da invasioni altrui, che diventa così soggetto alle comuni regole sulla circolazione dei beni giuridici. Si discute se sia ancora valido o meno un paradigma proprietario o se il bene vada diversamente qualificato<sup>7</sup>, ma è indubbia l'autonomia assunta sul piano oggettivo dal bene – dato personale.

L'interrogativo che a questo punto è giusto che un amministrativista si ponga è se e quali conseguenze questa evoluzione abbia avuto nell'ambito del diritto pubblico, nei confronti delle pubbliche amministrazioni.

Nella originaria versione del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, il nostro Codice della privacy dettava disposizioni specifiche per i trattamenti in ambito pubblico nella Parte seconda (artt. 46 ss.), precisando, nella Parte prima dedicata ai principi generali, che "qualunque trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali"

(art. 18) e che "Il trattamento da parte di un soggetto pubblico riguardante dati diversi da quelli sensibili e giudiziari è consentito, fermo restando quanto previsto dall'art. 18, c. 2, anche in mancanza di una norma di legge o regolamento che lo preveda espressamente" (art. 19). Nessun divieto generalizzato per il trattamento dei dati personali comuni o ordinari e possibilità pacifica che, ove si renda necessario per esigenze di cura del pubblico interesse, il diritto alla protezione dei dati personali possa essere limitato o condizionato senza che ciò debba essere espressamente previsto da una norma di legge<sup>8</sup>.

Com'è noto, nell'aprile del 2016 viene adottato il c.d. GDPR, ovvero il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2016/679, che, sarebbe sempre bene ricordare, viene adottato per "rimuovere gli ostacoli alla circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione" quando vi sia "connessione con un'attività commerciale o professionale". Così come sarebbe sempre bene ricordare che, in linea di principio, il Regolamento vieta in realtà il trattamento solo di particolari categorie di dati personali ("dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché ... dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona" – art. 9), prevedendo che il divieto non si applichi se "l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche" ovvero se "il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico"; e che, per il trattamento dei dati ordinari, è comunque sempre richiesta come condizione di liceità l'esistenza di un consenso espresso al trattamento, ovvero la necessità di adempiere ad un obbligo legale o la necessità "per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento", chiaramente considerate come condizioni di liceità distinte e tra loro alternative (art. 6). Nel sistema disegnato dal GDPR<sup>9</sup>, la necessità per motivi d'interesse pubblico rappresenta quindi una base giuridica del

7. Per tutti CASTALDO 2024 ed ivi ulteriori riferimenti.

8. Sulla disciplina così come originariamente recata dal d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 per tutti CIRILLO 2004.

9. FINOCCHIARO 2017; per la visione d'insieme del quadro disegnato dal GDPR per tutti PIZZETTI 2016.

trattamento, distinta e alternativa tanto alla espressa previsione legale della necessità del trattamento, quanto alla prestazione del consenso da parte dell'interessato. Istituzionalmente, una tale valutazione è rimessa alla pubblica amministrazione e l'autonomia rispetto alle altre possibili basi giuridiche del trattamento è rimarcata anche dalla disciplina di istituto assolutamente centrale nel sistema disegnato dal GDPR, ossia il diritto all'oblio, nel momento in cui l'art 17 precisa che il diritto dell'interessato, di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali quando questi "non sono più necessari rispetto alle finalità per le quali sono stati raccolti o trattati", non sussiste nei casi in cui il trattamento sia necessario "per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse oppure nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento". Chiara conferma che la valutazione di stretta necessità del trattamento rispetto al fine perseguito è sottratta alla disponibilità dello stesso interessato ove effettuata dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di pubblici poteri o per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse.

In attuazione del Regolamento, il nostro Codice subisce rilevanti modifiche, che concorrono a originare le incertezze interpretative cui si è già fatto cenno.

Il d. lgs. 101/2018 abroga quasi tutte le disposizioni specificamente dettate per i trattamenti in ambito pubblico nella Parte seconda del Codice (con la significativa eccezione, però, tra le altre, di quelle relative ai dati giudiziari) e introduce l'art. 2-ter (base giuridica per il trattamento dei dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito d'interesse pubblico e connesso all'esercizio dei pubblici poteri) che precisa che "la base giuridica è costituita esclusivamente da una norma di legge o nei casi previsti dalla legge di regolamento"<sup>10</sup>. Successivamente, a seguito dell'esperienza che matura nel contesto della pandemia Covid, il d.l. 139/2021, convertito con modificazioni dalla l. 205/2021, interviene espressamente per modificare il citato art. 2-ter del Codice novellato eliminando dalla formulazione normativa del primo comma l'avverbio "esclusivamente" e l'espressione "nei casi previsti dalla legge", al fine appunto di precisare che "la

base giuridica prevista dall'art 6 par. 3 lett b) del regolamento è costituita da una norma di legge o di regolamento o da atti amministrativi generali". Oltre ad altre significative modifiche, introduce poi il comma 1-bis al fine di precisare che per le amministrazioni pubbliche e soggetti equiparati il trattamento dei dati personali "è anche consentito se necessario per l'adempimento di un compito svolto nel pubblico interesse o per l'esercizio di pubblici poteri a essa attribuiti"<sup>11</sup>.

#### 4. Il punto critico

Dov'è il punto critico, di particolare interesse per l'amministrativista, di un siffatto quadro normativo?

È nell'incertezza sulla necessità o meno, in assenza dell'esplicito consenso dell'interessato, di una espressa previsione di legge affinché una pubblica amministrazione possa trattare dati per finalità d'interesse pubblico. O, se si preferisce, della distinzione e dell'autonomia della fattispecie della necessità per motivi d'interesse pubblico (che suppone una valutazione amministrativa della necessità del trattamento) rispetto all'ipotesi della necessità di adempiere un obbligo legale (che suppone un'attività vincolata).

L'interpretazione più restrittiva, volta a consentire il trattamento solo in presenza di una norma espressamente attributiva di tale potere, sottraendo all'amministrazione la valutazione della sua necessità per finalità di pubblico interesse, ha ispirato e orientato la prassi dell'Autorità garante nazionale.

Prima ancora d'interrogarsi sulla correttezza sotto il profilo metodologico, vale la pena sottolineare quali siano i risultati ai quali conduce una siffatta interpretazione.

Anche solo un breve campionario è in grado di dimostrare che sottrarre all'Amministrazione la valutazione della necessità del trattamento per assicurare la cura dell'interesse pubblico diventa un fattore di paralisi dell'azione amministrativa e uno strumento di tutela di interessi che l'Ordinamento in realtà non ritiene affatto meritevoli di tutela. Anzi, che il più delle volte considera illeciti.

Mi limito a soli tre esempi.

È noto il contrasto insorto durante il periodo pandemico tra l'Autorità garante e le amministrazioni

10. MODAFFERRI 2021; in generale sulla novella del Codice per tutti PIZZETTI 2021.

11. Per approfondimenti FRANCARIO 2021.



impegnate a contrastare l'emergenza pandemica con misure di prevenzione sanitaria e di sostegno dell'economia. Esempio in tale contesto è il caso della sanzione comminata all'INPS per aver effettuato verifiche e controlli sulla effettiva spettanza del diritto al cd bonus Covid in capo ai percettori. L'erogazione delle misure indennitarie previste per sostenere le categorie di lavoratori e professionisti colpite dalle misure del *lockdown* è subordinata alla condizione che i destinatari non fossero già titolari di pensione o iscritti ad altra forma previdenziale obbligatoria o titolari di un rapporto di lavoro dipendente, status che i beneficiari devono limitarsi ad autodichiarare. L'INPS avvia le verifiche incrociando i dati fiscali dei richiedenti con quelli ricavabili dai siti pubblici delle camere e degli enti territoriali e locali per accertare se fossero stati indebitamente percepiti anche da parlamentari o amministratori pubblici, come ampiamente riportato dagli organi di stampa e dai media, ma viene multata per ben 300.000 euro perché, a detta del Garante, avrebbe compiuto attività non indispensabili o non necessarie per lo svolgimento della funzione di vigilanza e per aver agito senza avere preventivamente calcolato i rischi che il trattamento dati presentava per i diritti e le libertà degli interessati. L'INPS viene multata e arresta il procedimento di verifica, evitando così di accertare se vi fossero state indebite percezioni di contributi Covid. Gli indebiti percettori rimangono ignoti<sup>12</sup>.

Al di fuori del contesto pandemico, altra situazione largamente diffusa e immediatamente rappresentativa delle conseguenze negative dell'interpretazione restrittiva è quella che si riscontra nell'impiego dei sistemi di video sorveglianza da parte degli enti locali nell'accertamento degli illeciti amministrativi previsti dalla normativa in materia ambientale, con specifico riferimento alla violazione del divieto di abbandono o deposito di rifiuti sul suolo. Anche qui esiste una casistica davvero ampia di provvedimenti dell'Autorità garante che sanzionano le amministrazioni locali, ree di aver collocato sistemi di video sorveglianza sulle strade pubbliche senza averne dato "adeguata" informazione<sup>13</sup>. Si badi: non perché non sia stata data alcuna pubblicità, ma perché si ritiene insufficiente quella comunque esistente. L'applicazione della normativa sulla

protezione dei dati personali finisce con il proteggere l'interesse, in realtà nient'affatto meritevole di tutela, dei contravventori.

Il terzo esempio che mi limito a fare questa volta non è immediatamente riconducibile a un'attività del Garante, ma è parimenti frutto dell'interpretazione restrittiva delle norme che consentirebbero il trattamento dati per finalità d'interesse pubblico e dà l'idea del livello di diffusione che tale interpretazione ha inspiegabilmente avuto nella prassi. Mi riferisco alla questione dell'oscuramento dei dati personali nei provvedimenti giudiziari.

Con il chiaro intento di impedire la possibilità di risalire anche indirettamente al caso concreto deciso, anche quando non si è in presenza di quei dati personali particolari o sensibili protetti da un divieto di divulgazione o quando l'oscuramento non sia stato chiesto nemmeno dal diretto interessato, le sentenze spesso e volentieri vengono pubblicate nelle banche dati istituzionali omettendo sempre e comunque nominativo e generalità delle persone fisiche. Non solo. L'omissione si estende spesso al nome delle persone giuridiche, ovvero colpisce indiscriminatamente tutte le parti del giudizio. Diffusa e crescente è anche la prassi di omettere, nei giudizi d'impugnazione, persino la data e gli estremi dei provvedimenti del giudizio di primo grado o, più in generale, degli stessi provvedimenti giurisdizionali citati come precedenti. In alcuni casi finanche del tribunale adito. In altri ancora vengono omissi data ed estremi del provvedimento impugnato o delle stesse autorità pubbliche emananti.

Com'è possibile che si arrivi al punto di nascondere i dati identificativi non solo delle persone fisiche, ma anche delle persone giuridiche e persino delle stesse pronunce giurisdizionali e delle autorità giudicanti?

Se si è arrivati a questo punto, è evidente che c'è qualche grave distorsione al fondo del sistema sulla quale occorre riflettere.

La situazione è stata denunciata dall'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo in un apposito appello che ha cercato di richiamare l'attenzione sul grave pregiudizio che viene in tal modo arrecato alla possibilità di controllo democratico da parte della società civile su una delle

12. Per approfondimenti si rinvia a FRANCARIO 2023.

13. GENUESSI 2024.

forme fondamentali di esercizio della sovranità popolare e sul fatto che in tal modo le decisioni giurisdizionali diventano non intelleggibili, anche da parte di chi sia provvisto della particolare preparazione culturale e giuridica che potrebbe essere richiesta dalla eventuale complessità della decisione, perché se ne nasconde volutamente il contenuto proprio per evitare che si possa mai individuare il caso al quale si riferisce.

L'interpretazione restrittiva delle norme che regolano il trattamento dei dati personali per finalità di pubblico interesse, completamente appiattita, senza distinzioni, su quella propria dei rapporti inter privati, è già di per sé difficilmente spiegabile per il trattamento per finalità di pubblico interesse generalmente considerato, ma nel caso delle pronunce giurisdizionali viene veramente superato ogni limite. L'interpretazione non è più soltanto opinabile sul piano valoriale, ma è chiaramente *contra legem*.

Lasciamo anche un attimo da parte il fatto che il GDPR (art. 6) prevede che il trattamento è lecito se “necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento” o quando è “connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento” e che basterebbe pertanto osservare che le sentenze sono espressione di una funzione sovrana e che l'obbligo di pubblicazione deriva da norma di legge. L'osservazione rimane comune a tutti i casi di trattamento per finalità di pubblico interesse.

Il fatto veramente sconcertante è che, nel caso dei provvedimenti giurisdizionali, le norme specificamente dettate dal Codice nazionale (le uniche che, come ricordato, sono rimaste sempre ferme anche quando le altre norme del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 che disciplinavano il trattamento dei dati per finalità di pubblico interesse erano state abrogate dal d.lgs. 101/2018) hanno sempre espressamente previsto che “le sentenze e le altre decisioni dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado depositate in cancelleria o segreteria sono rese

accessibili anche attraverso il sistema informativo e il sito istituzionale della medesima autorità nella rete Internet osservando le cautele previste dal presente capo” (art. 51, co. 2); che i dati identificati degli interessati riportati sulla sentenza o provvedimento possono essere omissi su richiesta di parte, che spetta però all'autorità giudiziaria accogliere o disporre anche d'ufficio se fondata su “motivi legittimi” o per tutelare la “dignità degli interessati” (art. 52, co. 1 e 2); che l'omissione di “generalità, dati identificativi o altri dati anche relativi a terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure delle parti nei procedimenti” è doverosa soltanto se si tratti di “persone offese da atti di violenza sessuale” o se si verta “in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone” (art. 52 co. 5)<sup>14</sup>. “Fuori dei casi indicati nel presente articolo”, conclude il comma settimo dell'art. 52 del Codice, “è ammessa la diffusione in ogni forma del contenuto anche integrale di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali”.

## 5. L'interpretazione giurisprudenziale

L'interpretazione restrittiva, diffusa nella prassi, delle norme che disciplinano il trattamento dati per finalità di pubblico interesse disegna un quadro poco incoraggiante: l'applicazione della normativa sul trattamento dei dati personali finisce troppo spesso con il tutelare interessi che sul piano sostanziale l'Ordinamento non ritiene affatto meritevoli di tutela, ma che, al contrario, qualifica illeciti (l'indebito percettore di sussidi pubblici; l'autore di illeciti ambientali) o riduce l'esercizio della funzione giurisdizionale ad un fatto privato, riservato ai soli diretti interessati, che nessun altro *cives* avrebbe diritto di conoscere.

Sembra però possibile intravedere un po' di luce in fondo a questo tunnel, che lascerebbe indurre a un certo ottimismo.

Lo spiraglio di luce, che sembrerebbe schiudersi sempre più, è dato dal fatto che, quando i provvedimenti del Garante o le questioni vengono

14. Che la scelta nel senso di una sostanziale e massiva anonimizzazione sarebbe “eccessiva rispetto non solo al confliggente diritto all'informazione ma anche alle stesse esigenze di privacy come delineate dal GDPR” è del resto sottolineato anche nelle conclusioni della relazione del Servizio Studi della Corte Costituzionale a cura di PATATINI-TRONCONE 2020; analoghe le conclusioni dello studio compiuto dall'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione a cura di CALVARESE-GIUSTI 2005, nelle quali si sottolinea che l'anonimizzazione può avvenire solo nei casi in cui è espressamente prevista da una norma di legge o, su richiesta dell'interessato, solo previo bilanciamento da parte del giudice dei contrapposti interessi in gioco.

portate all'attenzione dell'autorità giudiziaria, l'accertamento giurisdizionale sembra ripristinare la corretta interpretazione delle norme sul trattamento dati per finalità di pubblico interesse. Proprio in materia di oscuramento dei dati personali nei provvedimenti giurisdizionali merita di essere segnalata una recente sentenza del TAR Lazio, Sez. Prima, 17 aprile 2025 n. 7625, che ben chiarisce i termini della corretta interpretazione della normativa in materia di trattamento dati personali. Nel perseguimento degli obiettivi di digitalizzazione PNRR, il Ministero della Giustizia riorganizza l'archivio giurisprudenziale nazionale (a.g.n.) sdoppiando la banca dati esistente e creando due distinte: una prima, riservata ai magistrati; una seconda, pubblica, accessibile a chiunque previa autenticazione digitale (SPID, CIE etc). Sentenze e provvedimenti inseriti nella seconda vengono anonimizzati, oscurando nomi delle parti e date. Alcuni professori e avvocati, anche in qualità di curatori di una nota rivista dedicata alla pubblicazione delle più rilevanti decisioni dei tribunali delle imprese o attinenti al diritto commerciale (*Giurisprudenza delle imprese*), ricorrono al TAR lamentando che la massiva anonimizzazione (nella banca dati pubblica) dei nomi delle parti (persone fisiche e giuridiche) e delle date (ivi comprese quelle del provvedimento, ovvero quelle delle sentenze citate) rende inutile l'uso della banca dati pubblica perché rende impossibile lo studio dell'atto, precludendo il perseguimento dei fini stessi per i quali è nata la rivista. La sentenza accoglie il ricorso affermando senza mezzi termini "di non poter considerare ragionevole, proporzionata o necessaria la decisione di anonimizzare tutti i provvedimenti pubblicati nella banca dati pubblica. Invero, se l'obiettivo è garantire la diffusione della cultura giuridica, rendendo conoscibili gli indirizzi ermeneutici giurisprudenziali che, sebbene non vincolanti, possono guidare l'azione degli operatori giuridici, risulta chiaro che oscurare totalmente le informazioni circa alcuni dati di fatto rende, sostanzialmente, impossibile (o comunque assai complesso) comprendere l'esatta portata del pronunciamento".

Dopo aver sottolineato che "la disciplina positiva prevede, in linea generale, la pubblicazione delle pronunce rendendole accessibili a tutti mediante un sistema informativo istituzionale", che "la diffusione (ivi compresa quindi anche la pubblicazione in una banca dati accessibile alla generalità

dei cittadini) debba avvenire con oscuramento dei dati personali solamente in alcune limitate ipotesi, ossia su richiesta della parte interessata (art. 52, comma 1 d.lgs. 196/2003), oppure d'ufficio allorché ciò risulti necessario per tutelare i diritti e la dignità dell'interessato (secondo comma)", che "salvo il caso peculiare dei procedimenti coinvolgenti rapporti di famiglia, di stato delle persone ovvero minorenni (quinto comma), ove è direttamente la legge a vietare la diffusione dei dati personali le fattispecie regolate dall'art. 52, commi 1 e 2 d.lgs. 196/2003 rimettono all'autorità giudiziaria procedente la decisione sull'oscuramento o meno dei dati personali" e che "in assenza di determinazione del giudice, la legge ammette espressamente la diffusione del contenuto integrale delle pronunce giurisdizionali (v. art. 51, comma 2 e art. 52, comma 7 d.lgs. 196/2003)", la sentenza afferma chiaramente che "il principio di pubblicità espresso dall'art. 6 Cedu (e implicitamente dall'art. 111 Cost.) si debba estendere oltre l'istante della celebrazione dell'udienza, coinvolgendo anche (e soprattutto) l'esito del processo, ossia la sentenza, la quale deve essere di regola resa disponibile in maniera integrale al pubblico. Ad analoghe conclusioni conduce una lettura teleologicamente orientata anche dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza)". Conclude quindi affermando che "va ritenuta contraria al disposto degli artt. 51 e 52 d.lgs. 196/2003 la decisione dell'amministrazione della giustizia di oscurare in maniera generalizzata i dati personali delle parti coinvolti in tutti i procedimenti civili pubblicati nella b.d.p."

Si può segnalare al riguardo come la pronuncia si muova tutto sommato nel solco tracciato dalla sentenza CGUE, Prima Sezione, 24 marzo 2022 causa C – 245/20 (*Rechtbank Midden – Nederland*), la quale ha escluso la possibilità di un sindacato da parte dell'Autorità garante nazionale sul trattamento dei dati personali fatto da parte dall'autorità giudiziaria affermando chiaramente "che il fatto che un organo giurisdizionale metta temporaneamente a disposizione dei giornalisti documenti di un procedimento giurisdizionale, contenenti dati personali, al fine di consentire loro di riferire in modo più completo sullo svolgimento di tale procedimento rientra nell'esercizio, da parte di tale organo giurisdizionale, delle sue 'funzioni giurisdizionali', ai sensi di tale disposizione".



Altro spiraglio di luce. Ho detto in precedenza del caso INPS. Anche in tal caso possiamo constatare che, proposto ricorso avverso la multa irrogata dal Garante, il ricorso viene integralmente accolto dal Tribunale di Roma, XVIII Sez. Civile (sent. 24 marzo 2022). *Inter alia*, la sentenza afferma espressamente che il rischio di veder revocata l'erogazione di un beneficio cui non si è avuto diritto non è meritevole di considerazione giuridica e che l'aspettativa del beneficiario di un sussidio di un successivo controllo in merito alla effettiva sussistenza delle condizioni richieste deve ritenersi assolutamente ragionevole. Sempre per rimanere alle condotte censurate dal Garante nel periodo pandemico, si può citare anche un'altra interessante pronuncia resa questa volta dal Tribunale di Udine il 20 novembre 2023 che annulla la sanzione irrogata a Insiel spa, società in house della Regione Friuli Venezia Giulia, per aver elaborato, dai dati raccolti nei fascicoli sanitari elettronici e messi a disposizione dai medici di medicina generale, elenchi delle persone particolarmente fragili per assicurare una più efficace prevenzione e pianificazione della vaccinazione nel contesto pandemico, condotta che il Garante aveva censurato come illecita ritenendola priva di una idonea, specifica base giuridica, priva del consenso degli interessati e non necessaria.

## 6. Conclusioni

Le pronunce citate sono espressione di un orientamento che è auspicabile venga a crescere e consolidarsi sempre più per evitare quello che altrimenti potrebbe esser definito come un vero e proprio paradosso della privacy, che si avrebbe se l'interpretazione porta a rovesciare l'originario bilanciamento tra interesse pubblico e privato, tra sfera pubblica e privata, rendendo disponibile il bene-privacy per imprese e operatori economici, e indisponibile per la pubblica amministrazione quando deve operare nel pubblico interesse.

Il rischio che si corre applicando la normativa in tema di protezione dei dati personali in una maniera acritica, accomunando il regime del trattamento per finalità di pubblico interesse a quello

proprio dell'uso commerciale tra privati, è proprio quello di rendere disponibile il diritto da parte di soggetti privati e imprese, che vengono autorizzati all'uso economico dei dati personali in base ad un consenso che risulta prestato secondo formule di rito standardizzate e non negoziabili, e a rendere per converso indisponibile in ambito pubblico anche il trattamento dei dati comuni e ordinari.

Se l'evoluzione della privacy da "right to let be alone" a diritto al trattamento dei dati personali è servita, per un verso, nel campo del diritto privato, a patrimonializzare il diritto di riservatezza per consentirne l'uso dei big data previo consenso (specifico) dell'interessato; e se, per l'altro, è servita ad oscurare regole e principi di trasparenza e conoscibilità dell'azione dei pubblici poteri, il risultato appare francamente inaccettabile.

Nell'interpretazione non può non assumere rilevanza il fatto che il soggetto pubblico è già di per sé tenuto ad agire secondo finalità predeterminate dalla legge e nel rispetto del principio di proporzionalità, mentre il privato no. E che è quindi logico subordinare la possibilità di trattare il dato personale al previo consenso del soggetto interessato e di limitare il trattamento al fine per il quale il consenso è stato prestato ai soli casi in cui la base giuridica del trattamento è data appunto dal consenso, e non anche nei casi in cui la base giuridica è nelle necessità per finalità di pubblico interesse.

Se non si muove da questa considerazione, si arriva a un risultato assolutamente inaccettabile in termini valoriali; perchè significherebbe appunto che l'evoluzione della disciplina (e del bene tutelato), dalla privacy-riservatezza al trattamento dei dati personali, avrebbe avuto unicamente l'effetto di dare un prezzo al diritto alla riservatezza e di renderlo così disponibile per gli usi commerciali del mercato digitale globale della società moderna; e di renderlo per contro indisponibile proprio laddove i rapporti giuridici devono essere invece istituzionalmente regolati sulla base di un principio di trasparenza e non di riservatezza. Laddove cioè il trattamento è necessario per finalità di pubblico interesse o per l'esercizio di funzioni pubbliche.

## Riferimenti bibliografici

M. BOMBARDELLI (2022), *Dati personali (trattamento dei)*, in "Enciclopedia del Diritto: i tematici, 3. Funzioni amministrative", Giuffrè, 2022

- E. CALVARESE, A. GIUSTI (a cura di) (2005), *Corte di Cassazione e tutela della privacy: "l'oscuramento" dei dati identificativi nelle sentenze*, Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, 5 luglio 2005
- F. CARDARELLI (2021), *Base giuridica per il trattamento dei dati personali effettuato per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri*, in G. Finocchiaro, R. D'Orazio, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), "Codice della privacy e data protection", Giuffrè, 2021
- F. CARDARELLI (2004) *Il trattamento dei dati personali in ambito pubblico*, in "Il codice dei dati personali. Temi e problemi", Giuffrè, 2004
- C. CASTALDO (2024), *Libertà individuali e open data. Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, Giappichelli, 2024
- G.P. CIRILLO (a cura di) (2004), *Il codice sulla protezione dei dati personali*, Giuffrè, 2004
- A. CORRADO (2023), *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), "Principi e regole dell'azione amministrativa", IV ed., Giuffrè, 2023
- G. CORSO (2023), *Il principio di legalità*, in M.A. Sandulli (a cura di) "Principi e regole dell'azione amministrativa", IV ed., Giuffrè, 2023
- G. FINOCCHIARO (a cura di) (2017), *Il nuovo regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, 2017
- S. FRANCA (2023), *I dati personali nell'amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Editoriale Scientifica, 2023
- F. FRANCARIO (2023), *Il trattamento dati per finalità di pubblico interesse e l'auspicio di un mutamento d'indirizzo interpretativo*, in "GiustiziaInsieme", 15 settembre 2023
- F. FRANCARIO (2022), *Protezione dati personali e Pubblica Amministrazione*, in "GiustiziaInsieme", 1° settembre 2021 e in C. Pisani, G. Proia, A. Topo (a cura di) "Privacy e Lavoro. La circolazione dei dati personali e i controlli nel rapporto di lavoro", vol. II, Giuffrè, 2022
- F. FRANCARIO (2021), *Disposizioni "urgenti" in materia di protezione dei dati personali. brevi note sul trattamento dati per finalità di pubblico interesse*, in "GiustiziaInsieme", 26 ottobre 2021
- I. GENUESSI (2024), *Interessi protetti e disciplina del trattamento di dati personale per finalità di pubblico interesse in materia ambientale nell'azione dell'Autorità garante nazionale*, in "Ambienteditto.it", 2024, n. 2
- L. MEGALE (2023), *Il Garante della privacy contro ChatGPT: quale ruolo per le autorità pubbliche nel bilanciare sostegno all'innovazione e tutela dei diritti?*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2023, n. 3
- F. MODAFFERRI (2021), *Il regime particolare dei trattamenti dati effettuati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblici o connesso all'esercizio di pubblici poteri*, in F. Pizzetti, "Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato", Giappichelli, 2021
- P. PATATINI, F. TRONCONE (a cura di) (2020), *L'oscuramento dei dati personali nei provvedimenti della Corte costituzionale*, Corte Costituzionale, Servizio Studi, dicembre 2020
- F. PIZZETTI (2021), *Protezione dei dati personali in Italia tra GDPR e codice novellato*, Giappichelli, 2021
- F. PIZZETTI (2016), *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679*, Giappichelli, 2016
- B. PONTI (2023), *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali. Gli standard di legalità tra tutela e funzionalità*, FrancoAngeli, 2023
- S. RODOTÀ (2007), *Riservatezza*, in "Enciclopedia Giuridica Treccani", VII appendice, 2007

- A. ROMANO TASSONE (1996), *Sulla cd "funzione democratica" della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in Aa.Vv. "Studi in onore di Feliciano Benvenuti", IV, Mucchi, 1996 (ora ripubbl. in A. Romano Tassone, "Scritti giuridici", I, Editoriale Scientifica, 2024)
- A. ROMANO TASSONE (1987), *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Giuffrè, 1987
- F. TIGANO (2023), *Protezione dati personali e pubblica amministrazione: alcuni spunti di riflessione*, in Aa.Vv., "Studi in onore di C.E. Gallo", Giappichelli, 2023