



NUNZIO MARIO TRITTO*

LA TUTELA DELLA PRIVACY NELL'AMBITO DELLE ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI**

Abstract [It]: L'attività della Corte dei conti a livello di Sezioni regionali di controllo si sostanzia in numerose funzioni rispetto alle quali vengono in rilievo – in vari casi – plurime casistiche di dati afferenti a differenti soggetti, in relazione ai quali si pone, tra le altre, l'esigenza di garantire la tutela della riservatezza dei medesimi. Nel presente contributo si esamina la questione del rapporto tra tutela della riservatezza e attività di controllo della Corte dei conti a livello regionale, al fine di comprendere in primo luogo se essa possa considerarsi assimilabile all'attività giurisdizionale, quale sia la normativa di riferimento, quali siano le relazioni tra tutela della privacy e dovere di trasparenza (correlato all'uso di denaro pubblico da parte dei vari soggetti – pubblici o assimilati – le cui attività vengono esaminate dalla magistratura contabile) ed inoltre secondo quali modalità possa assicurarsi il rispetto del diritto di riservatezza nei confronti dei relativi titolari (mediante la richiesta dell'interessato, la cosiddetta anonimizzazione ex officio ed il divieto generalizzato per alcune particolari fattispecie).

Abstract [En]: The activity of the Court of Auditors at the level of regional audit Offices is embodied in numerous functions with respect to which are highlighted – in various cases – multiple cases of data relating to different subjects, in relation to which arises, among others, the need to guarantee the protection of the confidentiality of the same. This contribution is focused on the question of the relationship between the protection of confidentiality and the control activities of the Court of Auditors at regional level, in order to understand first of all whether it can be considered similar to judicial activity, what is the reference legislation, what are the relationships between privacy protection and the duty of transparency (related to the use of public money by various subjects – public or similar – whose activities are examined by the accounting magistracy) and also how it can ensure respect for the right of confidentiality towards the relative owners (through the request of the interested party, the so-called anonymization ex officio and the generalized prohibition for some particular cases).

Parole chiave: Privacy, Corte dei conti, Controllo, Trasparenza, Contabilità.

Keywords: Privacy, Court of Auditors, Control, Transparency, Public accounting

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Attività di controllo della Corte dei conti e relativa assimilabilità con l'attività giurisdizionale. – 3. La normativa di riferimento. – 4. Tutela della privacy e dovere di trasparenza. – 5. Le concrete modalità di salvaguardia del diritto di riservatezza nell'ambito delle attività di controllo della Corte dei conti. – 6. Conclusioni.

* Magistrato della Corte dei conti.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Considerazioni preliminari

Com'è noto, l'attività della Corte dei conti a livello di Sezioni regionali di controllo si sostanzia in numerose funzioni¹ (ad esempio, controllo preventivo di legittimità, verifiche sulle relazioni di fine mandato dei sindaci e dei presidenti di provincia, controlli sulle spese elettorali, sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, sulle relazioni annuali dei presidenti di Regione sui controlli interni all'ente, sulle spese di rappresentanza e sugli incarichi conferiti, ecc.) rispetto alle quali vengono in rilievo – in vari casi – plurime casistiche di dati afferenti a differenti soggetti, in relazione ai quali si pone, tra le altre, l'esigenza di garantire la tutela della riservatezza² dei medesimi.

Nel presente contributo verrà esaminata la questione del rapporto tra tutela della riservatezza e attività di controllo della Corte dei conti a livello regionale, al fine di comprendere in primo luogo se l'attività in esame possa considerarsi assimilabile all'attività giurisdizionale (anche ai fini che qui interessano), quale sia la normativa di riferimento, quali siano le relazioni tra tutela della *privacy* e dovere di trasparenza (correlato all'uso di denaro pubblico da parte dei vari soggetti – pubblici o assimilati – le cui attività vengono esaminate dalla magistratura contabile) ed inoltre secondo quali modalità possa assicurarsi il rispetto del diritto di riservatezza nei confronti dei relativi titolari (mediante la richiesta dell'interessato, la cosiddetta anonimizzazione *ex officio* ed il divieto generalizzato per alcune particolari fattispecie).

2. Attività di controllo della Corte dei conti e relativa assimilabilità con l'attività giurisdizionale

Per quanto concerne nello specifico l'attività della Corte dei conti, com'è noto le funzioni che tradizionalmente vengono ricondotte alla magistratura contabile sono l'attività giurisdizionale (e la correlata funzione inquirente-requirente³ dei pubblici ministeri contabili) e quella di controllo.

Per quanto riguarda la prima funzione, ossia quella giudicante *tout court*, ai sensi del d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2016 (recante il Codice di giustizia contabile, poi oggetto di varie modifiche successive) la tutela della riservatezza dei soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo contabile è garantita da varie disposizioni, quali l'art. 6, comma 3 (ai sensi del quale le norme “*che stabiliscono indicazioni tecniche, operative e temporali, disciplinano, in particolare, le*

¹ L'elenco completo delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è contenuto nell'art. 2 della deliberazione della Corte dei conti a Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000 (e ss.mm.ii.) recante il “*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*”.

² La bibliografia sulla tutela della riservatezza nell'ordinamento italiano è assai vasta, pertanto si rimanda alla bibliografia contenuta in: S. CALZOLAIO, *Protezione dei dati personali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Utet, Milano, 2017, 594-635.

³ In generale, la funzione inquirente è esercitata dal pubblico ministero durante la fase preprocessuale mentre la funzione requirente viene esercitata ogni volta che l'Ufficio della Procura esprima richieste o pareri in vista delle decisioni degli organi giudicanti o partecipi ad attività in udienza.

modalità per la tenuta informatica dei registri, per l'effettuazione delle comunicazioni e notificazioni mediante posta elettronica certificata o altri strumenti di comunicazione telematica, le modalità di autenticazione degli utenti e di accesso al fascicolo processuale informatico, nonché le specifiche per la sottoscrizione in forma digitale degli atti e dei provvedimenti del giudice e per la formazione, il deposito, lo scambio e l'estrazione di copia di atti processuali digitali, con garanzia di riferibilità soggettiva, integrità dei contenuti e riservatezza dei dati personali”), l’art. 52, comma 1 (sull’obbligo di riservatezza relativamente alle generalità dei soggetti, pubblici o privati, che segnalino ipotesi di danni erariali⁴), l’art. 71, comma 1 (in base al quale “*Il destinatario dell’invito a dedurre e, se nominato, il difensore dotato di procura alle liti hanno il diritto di visionare e di estrarre copia di tutti documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della procura regionale, previa presentazione di apposita istanza, salva la tutela della riservatezza di cui all’articolo 52, comma 1*”).

Venendo alle funzioni del pubblico ministero contabile⁵, nella fase istruttoria, ai sensi dell’art. 57 (rubricato infatti “*Riservatezza della fase istruttoria*”) del codice di giustizia contabile

⁴ Sul cosiddetto *whistleblower* in relazione ai danni erariali, si veda, ad esempio: F. PASCUCCI, *Il whistleblowing*, in *Diritti lavori mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 3/2019, 590 ss.

⁵ Per quanto attiene alle attività delle procure contabili, deve ricordarsi che la procura generale - avente sede legale *ex lege* in Roma - si compone del procuratore generale (che coordina pure l’attività dei procuratori regionali dirimendo eventuali conflitti di competenza territoriale in fase istruttoria), del procuratore generale aggiunto nonché di altri magistrati mentre presso la Sezione giurisdizionale d’appello della regione Sicilia funziona ed opera un ufficio distaccato della medesima procura generale. Tutti i magistrati operanti presso la procura generale assolvono funzioni requirenti nei giudizi di responsabilità in grado di appello. Essi svolgono, altresì, funzioni relative a: ricorsi proposti innanzi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell’art. 111, ultimo comma, della Costituzione; giudizi innanzi le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, aventi ad oggetto conflitti di competenza, questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali d’appello, dal Presidente della Corte dei conti, ovvero a richiesta del procuratore generale; giudizi in unico grado innanzi le Sezioni riunite in speciale composizione, aventi ad oggetto ricorsi in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall’ISTAT; di certificazione dei costi dell’accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; nelle materie di contabilità pubblica e nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo; nelle materie ulteriori attribuite dalla legge; innanzi le Sezioni giurisdizionali centrali: giudizi di responsabilità in grado di appello, giudizi ad istanza di parte e come parte pubblica interveniente a tutela dell’interesse della legge, giudizi di conto a carico di agenti contabili, giudizi pensionistici tramite proposizione di eventuale ricorso nell’interesse della legge; innanzi le Sezioni riunite in sede di controllo: giudizio annuale di parificazione del rendiconto generale dello Stato; adunanze delle Sezioni riunite in sede deliberante, di controllo, consultiva e di referto a Governo e Parlamento.

Presso le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti - a base regionale e, quanto alle Province Autonome di Trento e Bolzano, con competenza estesa ai rispettivi territori delle due province - le funzioni in esame sono esercitate da un procuratore regionale con qualifica di Presidente di sezione e dai magistrati assegnati all’Ufficio. L’azione di responsabilità amministrativa intestata al pubblico ministero presso la Corte dei conti è promossa d’ufficio sulla base di una *notitia damni*, specifica e concreta, che può essere assunta in base a denunce trasmesse dalle amministrazioni o da segnalazioni inviate da singoli cittadini, nonché da notizie pubblicate dagli organi di stampa. Essa, diversamente dall’azione intentata da una parte privata, che si muove solo per la reintegra del proprio patrimonio lesa, è tesa alla responsabilizzazione dell’attività dei pubblici dipendenti nei confronti dei cittadini sulla base di un principio generale di responsabilità - discendente dall’art. 28 della Costituzione - non solo e non tanto a fini ripristinatori di equilibri patrimoniali pubblici, ma soprattutto per scopi dissuasivi ed a fini emendativi del cattivo esercizio del potere autoritativo delle amministrazioni. Il pubblico ministero contabile dispone di una serie di poteri, strumentali rispetto all’acquisizione ed alla preconstituzione delle prove da porre a fondamento della pretesa risarcitoria e da valutarsi nel corso del giudizio contabile: la possibilità di avvalersi del Corpo della Guardia di Finanza, presso la quale sono costituiti appositi nuclei specializzati per le indagini in materia di danni all’erario, ma anche degli altri Corpi di Polizia, nonché di funzionari delle Pubbliche Amministrazioni ivi compresi quelli delle Regioni e delle Province autonome, salvo, per quest’ultima ipotesi, della previa intesa con il Presidente della regione o della Provincia autonoma per rispetto all’autonomia di quest’ultimi enti territoriali. Le attività del pubblico ministero contabile sono attualmente disciplinate dal Codice di giustizia contabile approvato con il d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2016, entrato in vigore il 7 ottobre 2016. L’azione di responsabilità amministrativa o contabile è promossa dal procuratore regionale d’ufficio, sulla base di una

“1. Le attività di indagine del pubblico ministero, anche se delegate agli organi di cui all'articolo 56, comma 1, sono riservate fino alla notificazione dell'invito a dedurre.

2. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può consentire, con decreto motivato, la visione di singoli atti o parti di essi.

3. Nei casi di cui all'articolo 58, comma 1, anche dopo la notificazione dell'invito a dedurre, il pubblico ministero contabile dispone il differimento della visione e dell'estrazione di copia di singoli atti dell'indagine preliminare penale, fino a che non sia rilasciato nulla osta dal pubblico ministero penale. Durante il periodo di differimento, il termine per la presentazione delle deduzioni ai sensi dell'articolo 67 è interrotto e inizia nuovamente a decorrere dal perfezionarsi della notificazione dell'atto con cui il pubblico ministero revoca il decreto di differimento. Il termine non è interrotto qualora il pubblico ministero contabile ritenga inutilizzabili, ai fini dell'invito a dedurre, gli atti dell'indagine preliminare penale. La valutazione di inutilizzabilità non è rivedibile, salvo che ne faccia richiesta la parte interessata”.

Se dunque per queste due funzioni della magistratura contabile l'applicabilità della disciplina in materia di tutela della riservatezza non costituisce una questione di particolare complessità, lo stesso non può dirsi per l'altro compito di cui è investita la Corte dei conti, ossia quello svolto ai sensi dell'art. 100, comma 2 della Costituzione.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 100, comma 2 della Costituzione, “La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”.

notitia damni che sia specifica e concreta, veicolata da denuncia dell'amministrazione pubblica danneggiata, da segnalazioni di persone fisiche (singoli cittadini), di persone giuridiche o di organi istituzionali che adempiano a propri obblighi previsti per legge, nonché tratta da fonti pubblicate dagli organi di stampa o comunque acquisita presso siti istituzionali di Pubbliche Amministrazioni. Diversamente dalle azioni giudiziali intentate da una parte privata in sede civilistica, che tendono unicamente alla reintegra del proprio patrimonio lesa, l'azione del pubblico ministero contabile si riferisce all'attività di dipendenti o agenti pubblici in senso lato che rispondono dei loro comportamenti ai sensi dell'art. 28 della Costituzione e tende sia al ripristino di equilibri patrimoniali pubblici, sia a realizzare scopi dissuasivi avverso illecità nello svolgimento dei compiti e delle attribuzioni pubbliche. Il pubblico ministero, al fine di promuovere l'azione, dispone di poteri strumentali esercitabili per acquisire prove da porre a fondamento della pretesa risarcitoria, che saranno poi oggetto di valutazione nel corso del giudizio contabile. In particolare, il pubblico ministero: compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale e svolge accertamenti su fatti e circostanze anche a favore della persona individuata quale presunto responsabile; può richiedere documenti e informazioni e, altresì, disporre esibizione di documenti, audizioni personali anche di persone informate sui fatti, ispezioni e accertamenti diretti presso le Pubbliche Amministrazioni e terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici, sequestro di documenti, consulenze tecniche; può delegare gli adempimenti istruttori alla Guardia di Finanza, alle altre Forze di polizia, anche locale, agli Uffici Territoriali del Governo e, in casi eccezionali e motivati, a dirigenti o funzionari di Pubbliche Amministrazioni individuati in base a criteri di professionalità e territorialità; può chiedere alla autorità giudiziaria l'invio degli atti e dei documenti da essa detenuti; può chiedere, al Presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del presunto responsabile, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile; ai fini dell'esecuzione dei titoli giudiziali di condanna, è titolare del potere di esercitare la vigilanza sulle attività volte al recupero del credito erariale e può indirizzare all'amministrazione o ente esecutante, anche a richiesta, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero in sede amministrativa o giurisdizionale.

Secondo la Corte costituzionale⁶, come organo previsto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e di neutralità al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, comma 2 della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria.

Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica⁷, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti⁸, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità (qualificazione quest'ultima ribadita sia nella sentenza n. 470/1997, sia, dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, nella sentenza n. 267/2006, nonché nella sentenza n. 179/2007 e nell'ordinanza n. 285/2007). Secondo la Corte costituzionale, infatti, le funzioni della magistratura contabile, sia nell'ambito del controllo della legalità dell'amministrazione e sia quale organo di giurisdizione contabile, non soltanto risultavano chiaramente dal testo unico di cui al R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934 ma erano ribadite in modo ancor più netto dallo stesso testo della Costituzione, ossia dagli articoli 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost. (sentenza n. 110/1970 e sentenza n. 378/1996).

Appare dunque evidente che nel sistema costituzionale il ruolo della Corte dei conti sia stato inserito nell'ambito dell'effettuazione di controlli indipendenti esterni (rispetto al sistema amministrativo), fondati sul canone di terzietà che ingloba necessariamente l'imparzialità⁹; la sussunzione di tale funzione all'interno della più ampia categoria della giurisdizione può avvenire pure perché *“l'organo può non chiamarsi giudice, la decisione può non chiamarsi sentenza, ma la necessità di rendere giustizia fra posizioni paritetiche implica comunque sia la decisione di un “terzo” (la terzietà) che l'effetto sostanziale della decisione che oggi chiamiamo “giudicato”, sol che sia superata la fase della ragione del più forte”*¹⁰.

A tale riguardo può inoltre rilevarsi come la medesima Corte dei conti abbia espressamente ribadito la propria natura di organo magistratuale neutrale e indipendente

⁶ Sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995.

⁷ Sull'argomento si veda: B. STRAITTA, *Spesa pubblica per la cultura nelle regioni italiane: dinamiche recenti e modelli*, in *Economia della Cultura, Rivista trimestrale dell'Associazione per l'Economia della Cultura*, 2/2009, 149-166.

⁸ Per l'evoluzione storica del ruolo della Corte dei conti, anche alla luce dell'ordinamento euro-unitario, si veda: N.M. TRITTO, *Storia contemporanea e della Pubblica Amministrazione italiana – Nuova edizione*, Edizioni Pro, Roma, 2022.

⁹ In tal senso si esprime R. Scalia, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in *Federalismi*, 13/2017.

¹⁰ E. CAPACCIOLI, *Per la effettività della giustizia amministrativa. (Saggio sul giudicato amministrativo)*, in *Diritto e processo*, Padova, 1978, 447 ss.

che esclude ogni possibile assimilazione alla Pubblica Amministrazione, in quanto essa ricopre il ruolo di giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge, le quali funzioni costituiscono un'attività rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione¹¹.

Altro indizio della natura giurisdizionale (e dunque della possibilità di definire la Corte dei conti un'autorità giudiziaria pure quando svolga attività di controllo) dell'Istituzione è dato dalla storica sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019 della Corte costituzionale con la quale è stata riconosciuta la legittimazione della Corte dei conti, in sede di esercizio di funzioni di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale¹².

Pertanto, anche quando svolge attività di controllo (un vero e proprio “giudizio”) la Corte dei conti è un “giudice” (ossia l'autorità giudiziaria di cui all'art. 51 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 contenente il “Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE”, come si vedrà meglio *infra*), ciò in virtù del fatto che tale attività è caratterizzata da indipendenza di giudizio in quanto espressione di uno *ius dicere* sostanzialmente connaturato allo *status* magistratuale. Del resto, la Corte costituzionale¹³ ha pure osservato che laddove le

¹¹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 7/2018/EL del 20 febbraio 2018. Nel caso specifico, la Corte ha ritenuto non ammissibile un generale potere di riesame delle pronunce emesse dalle Sezioni regionali di controllo che possono unicamente essere giustiziabili nei modi e nei termini di legge, muovendo dal presupposto che siffatte pronunce emesse ai sensi dell'art. 148 *bis* del T.U.E.L. o all'esito dell'esame dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale pur non essendo “sentenze” in senso stretto trattandosi di atti atipici promananti da un organo appartenente all'Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà intervengono all'esito di un'apposita fase di contraddittorio penetrante e pregnante instaurato con le amministrazioni territoriali in seguito alla contestazione di specifici parametri normativi. Di conseguenza, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), del c.g.c. (ovvero ai sensi dell'art. 243 *quater* del T.U.E.L.), il Comune avrebbe dovuto proporre tempestivamente ricorso avverso le deliberazioni in quanto recanti per l'ente un grave pregiudizio, immediato e concreto e non limitarsi a ribadire le violazioni della normativa già contestate con le richiamate deliberazioni, per cui la deliberazione impugnata non poteva reputarsi giustiziabile poiché non rivestiva natura decisoria ma meramente dichiarativa dell'inammissibilità dell'istanza di riesame presentata dall'ente e si limitava a prendere atto della conferma da parte dell'ente dei saldi relativi al patto di stabilità e della mancata adozione dei provvedimenti correttivi.

¹² Secondo la Corte costituzionale, infatti, “Alla luce del contesto normativo da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione, al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015)”.

¹³ Sentenza n. 39 del 6 marzo 2014. Per la Corte costituzionale “il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie”.

deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non abbiano effetti meramente collaborativi, bensì imperativi e/o inibitori, ai soggetti controllati deve essere riconosciuta la facoltà di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli articoli 24 e 113 della Costituzione, espressamente qualificate come principi supremi dell'ordinamento¹⁴.

Tale struttura del giudizio in esame (con un primo ed un secondo grado) ha trovato poi conferma legislativa con l'adozione del già ricordato Codice di giustizia contabile il quale, agli artt. 123 e ss. espressamente attribuisce alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti la competenza a decidere i giudizi nella materia di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni (di primo grado) delle Sezioni regionali di controllo della medesima Corte. In effetti, anche ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e) del Codice di giustizia contabile *“Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: ... nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo”*.

Del resto, anche prima della codificazione contabile la Corte dei conti aveva espressamente statuito circa l'impossibilità di qualificare quali atti amministrativi le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, affermando la loro natura di atti tipici promananti da un organo appartenente all'Ordine giudiziario, in posizione di indipendenza e terzietà¹⁵: sia pur non classificate col termine di “sentenze”, le deliberazioni in questione contengono un *decisum* e sono conseguentemente giustiziabili.

Si pensi, ad esempio, al procedimento di cui all'art. 148-*bis* del T.U.E.L. che prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali¹⁶ per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno¹⁷, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti medesimi¹⁸: anche se la gran parte degli accertamenti riguardano gli enti locali coinvolti, non mancano occasioni nei quali vengono in rilievo dati personali relativi a vari soggetti (dipendenti dell'ente, consulenti esterni, fornitori, soggetti nei confronti dei quali pendono

¹⁴ Si vedano in tal senso le sentenze della Corte costituzionale n. 26 del 1999, punto n. 3.1 del considerato in diritto, nonché n. 526 del 2000, n. 266 del 2009, n. 10 del 1993, n. 232 del 1989, n. 18 del 1982, n. 98 del 1965.

¹⁵ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 15/2017/EL del 4 maggio 2017.

¹⁶ Ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005.

¹⁷ Quando era vigente.

¹⁸ Il medesimo art.148-*bis* del T.U.E.L. dispone che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio: è stata dunque prevista un'analisi basata su un sindacato contabile di legittimità-regolarità, avente come oggetto il rispetto dei parametri finanziari dell'Unione europea e, più in generale, l'equilibrio dei bilanci pubblici che concorrono al conto consolidato dell'Amministrazione nazionale.

contenziosi, ecc.), nei confronti dei quali si pone la necessità di bilanciare le esigenze di trasparenza con quelle di tutela dei dati personali. A tale proposito, non può non ricordarsi quanto pure affermato più volte dalla Corte costituzionale¹⁹, ossia come tale controllo della Corte dei conti (di tipo c.d. dinamico) avente ad oggetto l'evolversi fisiologico dei fenomeni gestionali-amministrativi, comporti, in primo luogo, quale effetto intrinseco, la piena responsabilizzazione degli organi degli enti territoriali all'adozione di misure autocorrettive (in relazione ai rilievi critici mossi dalla Corte dei conti quale controllore esterno, restando, tuttavia, nella totale disponibilità dell'Amministrazione l'individuazione delle iniziative correttive da apprestare all'uopo) e sotto altra angolazione sia modulata sotto un duplice aspetto, sia riguardo all'astratta adeguatezza correttiva della misura adottata, sia con riferimento all'effettività della stessa ed alla capacità di produrre effetti correttivi immediati, ovvero differiti, della criticità rilevata; sussistono, infatti, sia criticità contabili e/o gestionali che, per loro stessa natura, si prestano ad effetti correttivi immediati, sia ipotesi nelle quali, per la realizzazione degli effetti correttivi, è necessario l'avvio di una propedeutica attività amministrativo-contabile, la cui astratta attitudine e/o idoneità a correggere le disfunzioni segnalate costituisce oggetto di valutazione da parte della Sezione regionale di controllo (con riferimento a queste ultime misure, aventi natura programmatica, grava sull'Amministrazione l'onere di operare una continua attività di controllo e monitoraggio circa l'idoneità delle stesse a raggiungere gli effetti correttivi pianificati, ovvero, nell'ipotesi di rilevata inidoneità e/o inadeguatezza delle stesse, l'obbligo di individuare ulteriori e/o diverse misure, comunque finalizzate alla rimozione in concreto delle criticità riscontrate; e, a tal fine, non è necessaria una specifica sollecitazione da parte della Sezione regionale di controllo in quanto l'efficacia delle misure correttive costituirà oggetto di valutazione nei successivi cicli di bilancio): la *ratio* dell'art. 148-bis del T.U.E.L. è in effetti quella di rimuovere i pregiudizi agli equilibri di bilancio, rispetto ai quali le misure correttive risultano strumentali.

Come si vede, ancora una volta traspare la natura di “giudizio” e non di mero procedimento amministrativo delle attività di controllo svolte dalla Corte dei conti in tali casi, aventi carattere obiettivo e giustiziale.

Del resto, anche prima del riconoscimento da parte del legislatore, come si è accennato, la giurisprudenza (della Corte costituzionale e della Corte dei conti) aveva confermato la natura di potere dello Stato della magistratura contabile, da intendersi pure come organo dello Stato-comunità, quando svolga attività di controllo sia preventivo che successivo sulle gestioni delle Pubbliche Amministrazioni, territoriali e non (ex art. 100, comma 2 Cost.); ciò anche perché le materie di contabilità pubblica possono positivamente individuarsi “*in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni*”

¹⁹ Sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006.

costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti blocchi di materie riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte cost., n. 204/2004)”²⁰.

In effetti, la progressiva ed inesorabile giurisdizionalizzazione²¹ dell’attività di controllo della Corte dei conti determina la necessità di un’attività di revisione e studio interdisciplinare²², al fine di meglio inquadrare alcuni fenomeni che sempre più spesso caratterizzeranno l’azione della magistratura contabile nel settore dei controlli. Dunque gli atti di sindacato della Corte dei conti hanno carattere pienamente giurisdizionale non solo dal punto di vista soggettivo (“*presenza di un giudice*”) ma anche da quello oggettivo (“*presenza di un giudice nel corso di un giudizio*”): il carattere soggettivo, del resto, risulta insito dalla qualificazione della Corte dei conti quale giudice speciale (art. 103, comma 2 della Costituzione) mentre il carattere oggettivo può desumersi dal concreto atteggiarsi della funzione di controllo la quale: 1) non rappresenta espressione di norme generali e astratte (caratteristiche del potere legislativo), 2) non cura concretamente interessi pubblici (qualità propria della funzione amministrativa indirizzata dal potere esecutivo) e 3) non è ausiliaria rispetto all’attività amministrativa (per il difetto del carattere meramente collaborativo, potendo determinare effetti interdittivi alla capacità di azione dei soggetti controllati); può pertanto giungersi alla definizione dell’attività di controllo quale attività giurisdizionale di pieno diritto, caratterizzata da neutralità e terzietà (ossia indipendenza dalla cura di un interesse concreto, propria come detto dell’attività amministrativa) nonché dallo speculare diritto e/o onere, per i soggetti che si ritengono lesi dagli effetti della medesima attività, di far valere i vizi delle decisioni contabili tramite rimedi di carattere giurisdizionale (restando esclusa la possibilità di caducazione in autotutela, in quanto espressiva della cura concreta di un interesse pubblico che è propria dell’attività delle Pubbliche Amministrazioni).

Altro corollario della natura giurisdizionale delle deliberazioni della Corte dei conti è costituito poi dal rispetto dei principi di cui all’art. 111 Cost., nei limiti della compatibilità con le caratteristiche proprie del giudizio contabile di controllo e dalla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale²³, come si è già accennato.

La giurisdizione contabile di controllo, quindi, ha quale specifico obiettivo la tutela del pubblico erario e la conferma di ciò si ritrova, del resto, sia nelle norme processuali contabili in materia di giudizio di conto (artt. 137 e seguenti del Codice di giustizia contabile) sia nelle norme sulla c.d. parificazione (artt. 40 e seguenti del R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934) sia nelle norme disciplinanti i controlli preventivi (art. 3 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994), la cui caratterizzazione in termini di giurisdizione svolta da un’autorità giudiziaria terza e neutrale appare chiara.

Come si è accennato, poi, la Corte costituzionale ha più volte affermato che il controllo svolto dalla Corte dei conti è finalizzato alla tutela di “*interessi costituzionalmente rilevanti, sia*

²⁰ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 5 dell’11 ottobre 2013.

²¹ Di giurisdizionalizzazione del controllo parla espressamente A. GRIBAUDO, *I controlli della Corte dei conti e la responsabilità*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018, 706 ss.

²² Ad oggi, in effetti, studi relativi a tale “nuova frontiera” sono sostanzialmente inesistenti.

²³ Si veda a proposito la precedente nota n. 12.

*adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile*²⁴; il coinvolgimento di interessi peculiari, specifici e diversi da quelli dell'ente-apparato, non sussumibili neanche in quelli adespoti di cui si è detto, è dunque una caratteristica del controllo contabile e pure nell'ambito della giurisprudenza della Corte dei conti si evidenzia la presenza di simili interessi peculiari di altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalle decisioni delle Sezioni regionali di controllo. La giurisdizione di controllo della Corte dei conti, quindi, riflette pure la polivalenza funzionale dello strumento del bilancio, nelle sue molteplici espressioni (giuridica, politica, economica e sociale) con i numerosi interessi (generali e peculiari) che ad esse si collegano: in ognuno di questi ambiti è poi possibile ulteriormente distinguere gli interessi adespoti, quelli generali e quelli peculiari dei singoli, comunque collegati alla salvaguardia del bilancio, come primo e più rilevante bene pubblico, per la soddisfazione dei diritti inviolabili del cittadino anche “*come singolo*”, oltre che “*nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*” (art. 2 Cost.).

In sintesi, il giudizio di controllo costituisce l'espressione di una giurisdizione configurabile *ratione materiae*, ma non delimitabile *a priori* quanto ai soggetti legittimati. Il punto essenziale è allora rappresentato dalla individuazione del *proprium* delle funzioni intestate alla Corte dei conti (in sede giurisdizionale come di controllo) in base alla Costituzione materiale comprensiva della *Grundnorm* ma anche dei principi ivi successivamente transitati; esso è ravvisabile nella tutela, preventiva e successiva, dell'equilibrio finanziario pubblico sotto il profilo sostanziale (risarcimento dei danni, nella tradizionale formula della domanda di parte) e formale (veridicità e correttezza degli atti finanziari). Tali ultime caratteristiche, come si è accennato, sono già pienamente ravvisabili nelle funzioni (di controllo) di parificazione dei rendiconti (statali e regionali), di controllo preventivo e di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, nonché nel giudizio di conto. Non appare dubbio che analogo valore assumano i controlli sui gruppi consiliari regionali (art. 1, comma 12 del decreto-legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012) in quanto l'esito negativo del controllo (anche in questo caso, in realtà, un “giudizio”) determina conseguenze decadenziali e restitutorie²⁵.

Chiarito dunque che la Corte dei conti, anche laddove ponga in essere attività di controllo, possa qualificarsi quale autorità giudiziaria, va analizzata la normativa di riferimento in materia di salvaguardia della riservatezza, per poi concentrare l'attenzione sui rapporti tra tutela della *privacy* e dovere di trasparenza e sulle concrete modalità di protezione del diritto di riservatezza nell'ambito delle attività poste in essere dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

²⁴ Sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019.

²⁵ Tali considerazioni sulla natura dell'attività di controllo della Corte dei conti e sulle molteplici correlazioni con l'attività giurisdizionale sono ampiamente trattate da: N.M. TRITTO, *La configurabilità del reato di cui all'art. 372 c.p. anche in relazione all'attività di controllo della Corte dei conti*, in *Rivista Penale*, n. 3/2023, 262-270.

3. La normativa di riferimento

L'art. 52, comma 1 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e ss.mm.ii. (contenente il “*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*”) prescrive che “Fermo restando quanto previsto dalle disposizioni concernenti la redazione e il contenuto di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado, l'interessato può chiedere per motivi legittimi, con richiesta depositata nella cancelleria o segreteria dell'ufficio che procede prima che sia definito il relativo grado di giudizio, che sia apposta a cura della medesima cancelleria o segreteria, sull'originale della sentenza o del provvedimento, un'annotazione volta a precludere, in caso di riproduzione della sentenza o provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati sulla sentenza o provvedimento”, il successivo comma 5 si occupa di sentenze e provvedimenti giurisdizionali relativi a minori (le cui generalità, gli altri dati identificativi o gli altri dati anche relativi a terzi dai quali possa desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure delle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone vanno omessi in caso di diffusione delle dette sentenze e provvedimenti giurisdizionali) ed il comma 7 stabilisce che, fuori dei casi indicati, “è ammessa la diffusione in ogni forma del contenuto anche integrale di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali”.

Pertanto, le sentenze e gli altri provvedimenti giurisdizionali possono essere diffusi nel loro testo integrale, salvo l'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi sia stato disposto dal giudice *ex officio*, su istanza di parte o sia previsto dalla legge in casi specifici (per la tutela dei minori, ecc.). Le concrete modalità di salvaguardia del diritto di riservatezza verranno analizzate nel prosieguo²⁶: per il momento può dirsi che la tutela della *privacy* costituisce un elemento importante di ogni attività posta in essere anche dalle autorità giudiziarie, tanto che secondo alcuni il diritto alla *privacy*, nell'esperienza italiana, sarebbe addirittura un diritto di creazione giurisprudenziale che “*ha potuto nascere ed espandersi per merito delle decisioni dei giudici*”²⁷, non senza travagli, fatti di orientamenti contrapposti tra le Corti di merito, più inclini ad ammettere il riconoscimento dei nuovi diritti, e la Suprema Corte di Cassazione, maggiormente orientata all'applicazione rigida delle disposizioni vigenti²⁸.

4. Tutela della *privacy* e dovere di trasparenza

Come si è visto, anche nell'ambito giurisdizionale si pone la necessità di tutela il diritto alla riservatezza dei singoli, tuttavia a volte tale diritto potrebbe contrastare con l'esigenza

²⁶ Si veda a proposito il successivo paragrafo n. 5.

²⁷ B. MARKESINIS, G. ALPA, *Il diritto alla “privacy” nell'esperienza di “common law” e nell'esperienza italiana*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1997, 439 ss.

²⁸ Per una (tendenzialmente completa) ricostruzione storica del diritto alla riservatezza, si veda: D. CALDIROLA, *Il diritto alla riservatezza*, Padova, 2006.

di trasparenza, soprattutto per quanto riguarda l'uso di risorse pubbliche da parte dei vari soggetti – pubblici o assimilati – le cui attività formano oggetto di (varie) verifiche da parte della magistratura contabile. Prima di approfondire tale tematica, tuttavia, va ricordato come teleologicamente il principio di *transparency* trovi origine nella necessità che la Pubblica Amministrazione renda conto alla collettività del proprio operato, soprattutto quando essa utilizzi risorse pubbliche per il perseguimento dei propri fini istituzionali. Anche se non previsto all'interno della Costituzione, il principio di trasparenza²⁹, legandosi a quelli di efficienza³⁰ ed efficacia³¹ nell'utilizzo di risorse pubbliche e buon andamento dell'azione amministrativa³², concorre ad attuare i principi di democrazia³³, uguaglianza³⁴, imparzialità³⁵, responsabilità³⁶, integrità e lealtà nel servizio alla nazione³⁷; esso, inoltre, salvaguarda le libertà individuali e collettive, nonché i diritti civili, politici e sociali, concorrendo alla realizzazione di un'amministrazione aperta ed al servizio del cittadino³⁸. Altri principi che discendono da quello di trasparenza sono sicuramente la pubblicità³⁹, la partecipazione⁴⁰ e la tempestività⁴¹ dell'azione amministrativa.

Numerose sono le norme che hanno a fondamento la necessità di salvaguardia della *transparency* pubblica: si pensi, ad esempio, al d.lgs. n. 150 del 2009 (in tema di “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”), alla legge n. 190 del 2012 (in materia di anticorruzione), al d.lgs. n. 33 del 2013 (sulla trasparenza), al d.lgs. n. 97 del 2016 (recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazioni delle amministrazioni pubbliche”).

²⁹ Si veda, a riguardo: 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 *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2016, 1019-1065.

³⁰ A. PETRETTO, *Riforma della Pubblica Amministrazione, riforma del bilancio ed efficienza economica*, in *Le Regioni*, 5/1998, 1161-1172.

³¹ R. BETTINI, *Efficacia organizzativa, indicatori di funzionamento e indicatori di funzionalità della pubblica amministrazione a proposito dei giudizi di responsabilità e conto della Corte dei conti*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2/1996.

³² C. MARZUOLI, *Il principio di buon andamento e il divieto di aggravamento del procedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2011, 207-224.

³³ S. PAJNO, *Considerazioni su principio democratico e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2/2005, 467-524.

³⁴ M. MILITELLO, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione Italiana e carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in <https://csdle.lex.unict.it/working-papers/wp-csdle-m-dantona-int/principio-di-uguaglianza-e-di-non-discriminazione-tra>

³⁵ I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto: osservazioni sul “rapporto complesso” tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2022, 405-456.

³⁶ L. TORCHIA, *La responsabilità*, in *Diritto amministrativo applicato*, Giuffrè, Milano 2005, 283-294.

³⁷ C. DE FIORES, *I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della nazione? Considerazioni sulla dimensione costituzionale del pubblico impiego tra privatizzazione del rapporto di lavoro e revisione del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 1/2006, 149-184.

³⁸ C. GELOSI, *La Pubblica Amministrazione al servizio del cittadino*, in *Sindacalismo: rivista di studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale*, 1/2018, 15-29.

³⁹ A. CLINI, *Freedom of Information Act: pubblicità e trasparenza nei rapporti tra cittadini e P.A.*, in <https://www.dirittoaccesso.it/downloads/contributi/a0878468ec82416>

⁴⁰ F. CIUCCI, *Valutazione e Pubblica Amministrazione: il contributo della partecipazione alla decisione*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1/2010.

⁴¹ F. SAITTA, *Il potere cautelare della pubblica amministrazione. Tra principio di tipicità ed esigenze di tempestività dell'azione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2003.

Ai fini del completamento del quadro generale di riferimento, va rilevato come – soprattutto in tema di rapporto tra diritto alla riservatezza e dovere di trasparenza – il considerando n. 4 del Regolamento euro-unitario sulla protezione dei dati n. 679 del 2016 espressamente preveda che *“Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta, ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità”* ed anche l’art. 60 del d.lgs. n. 196 del 2003 stabilisce che *“Quando il trattamento concerne dati genetici, relativi alla salute, alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona, il trattamento è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi, è di rango almeno pari ai diritti dell’interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”* ed ai sensi dell’art. 92 *“Eventuali richieste di presa visione o di rilascio di copia della cartella e dell’acclusa scheda di dimissione ospedaliera da parte di soggetti diversi dall’interessato possono essere accolte, in tutto o in parte, solo se la richiesta è giustificata dalla documentata necessità: a) di esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria ai sensi dell’articolo 9, paragrafo 2, lettera f), del Regolamento, di rango pari a quello dell’interessato, ovvero consistente in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale b) di tutelare, in conformità alla disciplina sull’accesso ai documenti amministrativi, una situazione giuridicamente rilevante di rango pari a quella dell’interessato, ovvero consistente in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale”*. Com’è stato rilevato dalla pressoché costante giurisprudenza⁴², poi, è sempre necessaria una puntuale indagine al fine di vagliare se sussistano o meno le condizioni per la tutela di diritti che abbiano lo stesso valore del diritto alla riservatezza affinché quest’ultimo possa sacrificarsi nel caso concreto. Pertanto, la compatibilità del principio della trasparenza con quello della riservatezza necessita di interpretazioni che garantiscano la “visibilità” dei dati in modo proporzionato rispetto all’ambito dell’interesse pubblico che di volta in volta si deve perseguire, nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza, di limitazione della finalità, di minimizzazione dei dati, di esattezza e di limitazione temporale della conservazione dei medesimi⁴³.

5. Le concrete modalità di salvaguardia del diritto di riservatezza nell’ambito delle attività di controllo della Corte dei conti

Passando all’esame concreto delle fattispecie che possono venire a verificarsi nella prassi dell’attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, numerosi sono i casi nei quali potrebbe (teoricamente) porsi la questione della tutela del diritto alla riservatezza dei soggetti interessati: si pensi, ad esempio ad una pronuncia relativa all’operato di un amministratore locale o di un pubblico dipendente che abbiano determinato conseguenze patrimoniali (perlopiù negative) nei confronti di un ente territoriale a seguito dell’esame dei rendiconti dell’ente medesimo, oppure all’affidamento di consulenze a soggetti privi dei requisiti professionali per poter svolgere determinate attività, ecc.

⁴² Troppo numerose sono le decisioni in materia per poter essere citate.

⁴³ Secondo quanto del resto previsto pure dal d.lgs. n. 196 del 2003 e ss.mm.ii.

In tutte le fattispecie portate all'esame dei magistrati contabili nelle quali sia ravvisabile una questione attinente alla *privacy* degli interessati, questi ultimi possono tutelarsi per il tramite di una specifica richiesta ai sensi dell'art. 52, comma 1 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e ss.mm.ii.; oltre a tale modalità, vanno ricordate pure la cosiddetta anonimizzazione *ex officio* ed il divieto generalizzato per alcune particolari fattispecie, che adesso verranno analizzate singolarmente (e che pure potrebbero avere rilievo nell'ambito dei giudizi di controllo della Corte dei conti).

Tornando al caso della specifica richiesta, essa – supportata da motivi legittimi⁴⁴ – può essere avanzata prima della definizione del giudizio dagli interessati⁴⁵ (e non solo dalle parti) in modo che sull'originale del provvedimento venga apposta una specifica annotazione che precluda, qualora il provvedimento venga pubblicato, l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi degli interessati-richiedenti.

Per quanto riguarda invece la cosiddetta anonimizzazione *ex officio*, essa com'è evidente viene disposta dall'autorità giudicante di propria iniziativa, al fine di salvaguardare i diritti e/o la dignità dei soggetti interessati.

Ulteriore modalità di tutela della riservatezza di cui si è detto è costituita dal divieto *ex lege* di pubblicazione dei dati dei soggetti coinvolti in particolari fattispecie (si pensi ai minori, alle vittime di alcuni delitti particolarmente esecrabili – quali la violenza sessuale, la prostituzione, ecc. –, alle parti di procedimenti inerenti rapporti familiari, ecc., laddove per le ipotesi più gravi l'oscuramento dei dati deve riguardare non solo gli interessati, ma pure i terzi per il cui tramite si possa risalire all'identità degli interessati)⁴⁶.

Collegate all'attività di controllo della Corte dei conti, poi, sono varie norme del d.lgs. n. 33 del 2013 (recante il “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”), ossia:

- 1) l'art. 14 (relativo agli “*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali*”) che

⁴⁴ L'ordinanza 7 agosto 2020, n. 16807 della V Sezione della Cassazione civile, ad esempio, circa le condizioni che devono essere soddisfatte per ottenere l'omissione delle generalità e degli altri dati identificativi in caso di pubblicazione di un provvedimento giurisdizionale presentata, ai sensi dell'art. 52, comma 1 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, dopo aver ribadito che tale pretesa può essere avanzata dalla sola persona fisica che sia parte del procedimento, afferma che la locuzione motivi legittimi, in assenza di più puntuale indicazione del legislatore, vada apprezzata “*come sinonimo di “motivi opportuni”: donde la particolare ampiezza, opportunamente non predeterminata dal legislatore all'interno di schemi rigidi, delle ragioni che possono essere addotte a sostegno della richiesta ..., fermo restando che l'accoglimento della richiesta medesima interverrà ogniqualvolta l'autorità giudiziaria ravviserà un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di riservatezza del singolo e il principio della generale conoscibilità dei provvedimenti giurisdizionali e del contenuto integrale delle sentenze, quale strumento di democrazia e di informazione giuridica. In tal senso, interessanti indicazioni conformi si traggono dalle linee guida dettate dal Garante della privacy il 2 dicembre 2010, “in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica”, pubblicate sulla G.U. n. 2 del 4 gennaio 2011, in cui al punto 3, con specifico riferimento alla c.d. “procedura di anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali” di cui all'art. 52, commi da 1 a 4, del d.lgs. n. 196/2003, si indicano possibili “motivi legittimi”, in grado di fondare la relativa richiesta (ovvero di indurre l'A.G. a provvedere d'ufficio), nella “particolare natura dei dati contenuti nel provvedimento (ad esempio, dati sensibili)”, ovvero nella “delicatezza della vicenda oggetto del giudizio” (Cass. pen. 13 marzo 2017, n. 11959)”; quindi, non ricorrendo una di tali ipotesi e qualora le parti si limitino a richiedere l'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi ad essi riconducibili affermando genericamente di “averne motivo legittimo”, senza tuttavia esternare il medesimo, l'istanza non può essere accolta.*”

⁴⁵ Assai numerose – e difficilmente sussumibili in limitati casi – sono le ipotesi di soggetti interessati (e non “parti”) relativamente a deliberazioni poste in essere dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

⁴⁶ Tali fattispecie, tuttavia, sono maggiormente ipotizzabili nei casi di giudizi penali.

prevede la pubblicazione di vari dati (tra i quali, l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo; il *curriculum*; i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti; gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti; ecc.) relativi agli amministratori e dirigenti statali e degli enti territoriali;

2) l'art. 15 (sugli “*Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza*”) relativo a vari dati (estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, *curriculum vitae*, compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato, ecc.) dei collaboratori e consulenti delle Pubbliche Amministrazioni;

3) l'art. 26 (sugli “*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*”) che tuttavia esclude la pubblicazione di dati identificativi delle persone fisiche destinatarie di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati;

4) l'art. 31 (rubricato “*Obblighi di pubblicazione concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione*”) ed in base al quale “*Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici*”.

Com'è evidente, dunque, tranne i casi di informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati (oltre che ovviamente quelli previsti dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), tutti gli altri formeranno oggetto di pubblicazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto “*la trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino*”⁴⁷.

⁴⁷ In tal senso è la Relazione illustrativa al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 recante il “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”.

6. Conclusioni

La questione del rapporto tra tutela della riservatezza e attività delle autorità giudiziarie (ed in particolare delle Sezioni regionali della Corte dei conti), come si è visto, è alquanto complessa.

In effetti, il bilanciamento tra tutela della *privacy* e dovere di trasparenza (correlato all'uso di denaro pubblico da parte dei vari soggetti – pubblici o assimilati – le cui attività vengono esaminate dalla magistratura contabile) implica numerose e assai differenti considerazioni, soprattutto al fine di assicurare il rispetto del diritto di riservatezza nei confronti dei relativi titolari (mediante la richiesta dell'interessato, la cosiddetta anonimizzazione *ex officio* ed il divieto generalizzato per alcune particolari fattispecie).

In effetti, il bilanciamento tra riservatezza delle parti (e dei terzi) e pubblicità dell'attività di controllo svolta dalla magistratura contabile, appare funzionale sia al fine di salvaguardare i diritti (di difesa e contraddittorio) delle parti sia al fine di assicurare massima trasparenza nell'uso corretto delle risorse pubbliche (*ex art. 81 della Costituzione*, ad esempio). Del resto, anche la Corte costituzionale⁴⁸ ha avuto modo di affermare che il diritto alla riservatezza può subire deroghe o limitazioni le quali tuttavia, si devono ispirare ai principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, in modo da operare nei limiti indispensabili a consentire di raggiungere obiettivi legittimi, sottesi all'acquisizione e alla diffusione delle informazioni. È quindi indispensabile individuare misure che incidano in modo limitato sul diritto alla riservatezza, contribuendo al contempo al raggiungimento di legittimi obiettivi informativi. D'altra parte, uguale rilievo deve essere riconosciuto ai principi di pubblicità e di trasparenza, rilevanti, non solo, quali corollari del principio democratico di cui all'art. 1 della Costituzione per tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica, ma anche ai sensi dell'art. 97 (per il buon funzionamento della Pubblica Amministrazione e per la gestione dei dati che la stessa possiede e controlla) e dell'art. 81 (*“baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente [per] il pareggio sostanziale fra entrate e spese”*⁴⁹ e quindi per la corretta gestione delle risorse pubbliche) della Costituzione, anche nella dimensione euro-unitaria del fenomeno⁵⁰.

⁴⁸ Sentenza n. 20 del 21 febbraio 2019.

⁴⁹ L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956, 201-207.

⁵⁰ Per un'analisi attuale della questione, si veda: N.M. TRITTO, *Contabilità pubblica, scienza delle finanze e diritto finanziario*, Edizioni Pro, Roma, 2023, 28 ss.