

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Diritto alla privacy e accesso agli atti del fascicolo telematico processuale da parte di terzi-giornalisti: "quo vadis" Italia?

di **Alessandra Amore**

(Assegnista di ricerca, presso l'Università degli studi di Palermo - Dipartimento di Giurisprudenza)

Sommario

1. Premessa. -2.Gli artt. 51 e 52 del Codice *privacy* e l'(in)accessibilità dei dati identificativi pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria. -3.Il diritto di accesso agli atti del fascicolo telematico processuale "negato" al terzo: un'analisi della giurisprudenza amministrativa. - 4.Inquadramento normativo del diritto di accesso documentale e il diritto di accesso civico generalizzato del giornalista. -5.La possibile collisione tra il quadro normativo-giurisprudenziale nazionale e gli artt. 10 Cedu e 11 Cdfue. -6.Brevi conclusioni.

Abstract

In this work, we want to try to examine what might be – today – the consequences of a contrast between the national legislation, artt. 51 and 52 of 30 June 2003, n. 196 (so-called Privacy Code) and art. 17 of the d.P.C.M. of 16 February 2016, n. 40, and the European legislation, art. 55 of the Privacy Regulation of 25 May 2016, n. 679, regarding the relationship between the protection of personal data, the right of access to the deeds of the electronic file of the administrative process by third parties (here of interest to journalists) and the right to information.

* Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review



1. Premessa.

«Nata come diritto dell'individuo borghese a escludere gli altri da ogni invasione della propria sfera privata, la tutela della privacy si è sempre più strutturata come diritto di ogni persona al mantenimento del controllo sui propri dati, ovunque essi si trovino. Questo passaggio dall'originaria nozione di privacy, ancorata soltanto al criterio dell'esclusione dell'altro e trasformatasi nel diritto di seguire le proprie informazioni e opporsi alle interferenze, corrisponde a un mutamento profondo delle modalità di invasione nella sfera privata (...)»¹. A differenza che in passato, prosegue Rodotà, «oggi le occasioni di violazione o di semplici interferenze accompagnano quasi ogni momento della nostra vita quotidiana, continuamente "monitorata", tenuta sotto osservazione, implacabilmente registrata»².

La problematica appena accennata involge l'annosa questione della tutela dei diritti fondamentali e delle libertà costituzionali, per qui di interesse il diritto alla *privacy* e il diritto di informazione, art. 21 Cost., intesi - come sostenuto in dottrina - «come una perdita non compensata, risolvendosi in un arretramento della tutela dei diritti fondamentali (...), (oppure come) espansione dei meccanismi e delle tecniche di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali (...)»³.

Muovendo da tale contesto, si vuole provare a esaminare quali possano essere - oggi - le conseguenze di un contrasto tra la normativa nazionale, artt. 51 e 52 del 30 giugno del 2003, n. 196, sì come modificati con d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (da qui in poi anche Codice della *privacy*) e l'art. 17 del d. P.C.M. del 16 febbraio del 2016, n. 40, "Regolamento recante le regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico", e la normativa europea, art. 55 del Regolamento sulla *privacy* del 25 maggio 2016, n. 679, in ordine al rapporto tra la tutela dei dati personali, il diritto di accesso agli atti del fascicolo telematico del processo amministrativo da parte dei terzi (per qui di interesse giornalisti) e il diritto di informazione⁴.

¹ S. RODOTÀ Il diritto alla conoscenza, in Relazione conclusiva al Seminario della Scuola per Librai tenutosi presso la Fondazione Cini, Venezia, in www.scuolalibraiuem.it.

² S. RODOTÀ Il diritto alla conoscenza, in Relazione conclusiva al Seminario della Scuola per Librai tenutosi presso la Fondazione Cini, Venezia, cit.

³ P. CARETTI, I diritti e le garanzie, in www.aic.it. Ancora si rinvia a: S. RODOTÀ, Privacy e costruzione della sfera privata. Ipotesi e prospettive, in *Pol. dir.*, 1991, p. 521 ss.; Id., Tra diritti fondamentali ed elasticità della normativa: il nuovo codice sulla privacy, in *Eur. dir. priv.*, 2004, p. 3 ss.; Id., Controllo e privacy della vita quotidiana. Dalla tutela della vita privata alla protezione dei dati personali, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2019, 1, p. 9 ss.; Id., *Riservatezza*, Treccani, 2021, p. 20 ss.

⁴ Per ulteriori approfondimenti in tema di Regolamento privacy, si rinvia a F. PIZZETTI, Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo, I, Torino, 2016; Id., Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Il Regolamento europeo 2016/679, II, Torino, 2016; S. SICA, V. D'ANTONIO, G.M. RICCIO (a cura di), *La nuova disciplina europea della privacy*, Padova, 2016; G. BUSIA, L. LIGUORI, O. POLLICINO (a cura di), *Le nuove frontiere della privacy nelle tecnologie digitali. Bilanci e prospettive*, Roma 2016; L. BOLOGNINI, E. PELLINO, C. BISTOLFI (a cura di), *Il Regolamento privacy europeo. Commentario alla nuova disciplina sulla protezione dei dati personali*, Milano, 2016; G. FINOCCHIARO



Per una più completa indagine del tema, pare opportuno muovere da alcune sentenze della Corte di giustizia europea e della giurisprudenza amministrativa. In particolare, ci si riferisce, anzitutto, alla sentenza del 24 marzo 2022, n. 245 con la quale la prima sezione della Corte di giustizia europea ha affermato che l'accesso agli atti processuali da parte dei *media* e l'acquisizione, seppur temporanea, dei dati inseriti nel fascicolo processuale rientrano nella politica di comunicazione degli organi giurisdizionali, per consentire ai giornalisti la copertura mediatica. E così, il paragrafo 3 dell'art. 55 del Regolamento 2016/679 dispone 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»⁵.

(a cura di), Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali, Bologna, 2017; L. CALIFANO, C. COLAPIETRO (a cura di), Innovazione tecnologica e valore della persona. Il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679, Napoli, 2017; G.M. RICCIO, G. SCORZA, E. BELISARIO (a cura di), GDPR e Normativa Privacy. Commentario, Milano, 2018. Ancora per ulteriori approfondimenti sulla riservatezza e dati personali:

LONG, M. P. QUEK, Personal Data Privacy Protection in an Age of Globalization: The US-EU Safe Harbor Compromise, in *Journal of European Public Policy*, 2002, 3, p. 335; G. TIBERI, Riservatezza e protezione dei dati personali, in M. CARTABIA (a cura di), I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee, Bologna, 2007, p. 378; O. POLLICINO, M. BASSINI, La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nella reasoning dei giudici di Lussemburgo, in G. RESTA, V.ZENO-ZENCOVICH (a cura di), La protezione transnazionale dei dati personali. Dai «safe harbour principles» al «privacy shield», Roma, 2016, p. 88; R. DUCATO, La crisi della definizione di dato personale nell'era del web 3.0, in F. CORTESE, M. TOMASI (a cura di), Le definizioni nel diritto, Napoli, 2016, p. 151; S. SALUZZO, The EU as a Global Standard Setting Actor: The Case of Data Transfers to Third Countries, in E. CARPANELLI, N. LAZZERINI (a cura di), Use and Misuse of New Technologies. Contemporary Challenges in International and European Law, Springer Nature Switzerland, Cham, 2019, p. 129.

⁵ La sentenza del 24 marzo 2022, n. 245, pronunciata dalla prima sezione della Corte di Giustizia Europea, trae origine dall'accoglimento, da parte del Consiglio di Stato olandese, dell'istanza di accesso presentata da un giornalista per visionare gli atti di un fascicolo processuale, per finalità mediatiche. Precisamente, nelle more dell'udienza, le parti del giudizio hanno contestato che un reporter disponesse di documenti processuali (i.e. ricorso, controricorso ed eventualmente una copia della decisione giudiziaria impugnata) contenenti dati sensibili (i.e. nome, indirizzo, ed il numero di identificazione della parte interessata). Presa contezza di quanto sopra, gli interessati hanno chiesto al Garante della privacy olandese l'adozione di misure di applicazione delle norme in materia di protezione dei dati personali, poiché l'accesso consentito dall'autorità giudiziaria aveva violato il Regolamento 2016, n. 679; la richiesta avanzata è stata rigettata, poiché l'Autorità s'è ritenuta incompetente a controllare le operazioni di trattamento di dati personali effettuate dall'autorità giurisdizionale, ex art. 55 del predetto Regolamento. La decisione del Garante della privacy è stata impugnata dinanzi al Tribunale olandese il quale – interrogandosi sull'effettiva interpretazione e portata dell'art. 55, par. 3, del Regolamento – ha ritenuto di sollevare la seguente questione pregiudiziale: «se l'articolo 55, paragrafo 3, del regolamento 2016/679 debba essere interpretato nel senso che si può considerare rientrante tra i trattamenti effettuati dalle autorità giurisdizionali nell'esercizio delle loro "funzioni giurisdizionali" la possibilità, offerta da un organo giurisdizionale, di prendere visione di atti processuali in cui figurano dati personali, possibilità che viene concessa mettendo a disposizione di un giornalista copie degli atti processuali in parola, come descritto nella ordinanza di rinvio. Se sia rilevante per la risposta a tale questione se l'esercizio del controllo, da parte



In senso contrario, invece, la giurisprudenza amministrativa - come si proverà a mettere in luce nei successivi paragrafi - esclude a terzi estranei al processo amministrativo la possibilità di prendere visione ed estrarre copia degli atti prodotti nelle more del giudizio dalle parti private, mentre a quelli qualificabili come atti amministrativi, detenuti dall'Amministrazione depositaria, si applica la disciplina interna in tema di accesso agli atti⁶.

Senonché, l'indirizzo giurisprudenziale appena richiamato non sarebbe esente da criticità.

Se il giornalista chiede di accedere ai documenti amministrativi detenuti dall'Amministrazione depositaria, quale disciplina dovrà invocare? La legge 7 agosto del 1990, n. 241, che disciplina il c.d. accesso procedimentale, ovvero il d.lgs. 14 marzo del 2013, n. 33, in materia di accesso c.d. civico? E ancora: la scelta giurisprudenziale di consentire ai terzi giornalisti la possibilità di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi delle parti private del processo, solo previo consenso di queste ultime, configurerebbe una ingiusta compressione del diritto di informazione?

Ulteriori interrogativi riguardano il modo in cui si pone tale scelta giurisprudenziale nello scenario europeo. In altri termini, l'art. 17 del d.P.C.M. 2016, n. 40 e l'interpretazione delle norme in tema di accesso agli atti processuali fornita dal giudice amministrativo nazionale potrebbero collidere con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia europea in ordine all'art. 85 del Regolamento *privacy*. E se la risposta fosse in senso affermativo, si produrrebbero sul piano applicativo non poche implicazioni giuridiche.

Chiarito l'obiettivo dell'indagine, pare opportuno richiamare brevemente le principali norme che costituiscono il fondamento di diritto positivo del tema oggetto di analisi.

2. Gli artt. 51 e 52 del Codice *privacy* e l'(in)accessibilità dei dati identificativi pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria

dell'Autorità nazionale di controllo, su tale forma di trattamento dei dati incida sull'indipendenza del processo decisionale del giudice in fattispecie concrete. Se sia rilevante per la risposta a tale questione la circostanza che, secondo l'organo giurisdizionale, la natura e la finalità del trattamento dei dati sia informare un giornalista al fine di metterlo in condizione di dare un migliore resoconto dell'udienza pubblica in un procedimento giurisdizionale, contribuendo così a tutelare l'interesse alla pubblicità e alla trasparenza della giustizia. Se sia rilevante per la risposta a tale questione se il trattamento dei dati sia fondato su una esplicita base di diritto nazionale».

⁶ Cfr. C.g.a.r.s., ord., 25 marzo 2022, n. 24: «l'accesso del terzo ad un fascicolo processuale, relativo a una causa giudiziaria amministrativa, non è equiparabile all'accesso a documenti amministrativi, non essendo il processo, per definizione, un procedimento amministrativo, bensì "inter alios", rispetto al quale l'accesso a terzi è consentito solamente in presenza di presupposti rigorosi», in *Diritto & giustizia* 2022; C.g.a.r.s., 8 giugno 2022, n. 164; C.g.a.r.s., 11 marzo 2020, n. 150, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.



Com'è noto, il principio di riservatezza e il diritto alla tutela dei dati personali sono disciplinati nel panorama sovranazionale dagli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché dall'art. 16, primo e secondo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, secondo cui ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.

Nell'ordinamento giuridico italiano la disciplina in tema di tutela dei dati personali, ivi compresi quelli contenuti nei provvedimenti giurisdizionali, è racchiusa - come già anticipato - nel d.lgs. n. 196 del 2003, recante "Codice in materia di protezione dei dati personali", in conformità al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (relativo alla protezione delle persone fisiche con riferimento al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali). In particolare, il legislatore nazionale prevede l'oscuramento "obbligatorio" dei dati che rilevino «l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché dati genetici (...) intesi a identificare in maniera univoca la persona». A ciò si prevede anche l'oscuramento dei dati relativi a eventuali condanne penali, reati e misure di sicurezza, art. 10 cit.

Ciò in quanto, parafrasando Rodotà, «senza una forte tutela delle informazioni che le riguardano, le persone rischiano sempre di più d'essere discriminate per le loro opinioni, credenze religiose, condizioni di salute: la *privacy* si presenta così come un elemento fondamentale dalla società dell'eguaglianza una forte tutela dei dati riguardanti le convinzioni politiche o l'appartenenza a partiti, sindacati, associazioni, i cittadini rischiano d'essere esclusi dai processi democratici: così la *privacy* diventa una condizione essenziale per essere inclusi nella società della partecipazione»⁷. Ne deriva, quindi, che «senza una forte tutela (...) dell'insieme delle informazioni raccolte sul nostro conto, la stessa libertà personale è in pericolo»⁸. E allora la *privacy* «è uno strumento necessario per difendere la società della libertà, e per opporsi alle spinte verso la costruzione di una società della sorveglianza, della classificazione, della selezione sociale»⁹.

Così chiarito, se ragioni di sinteticità non consentono di esaminare dettagliatamente l'architettura del Codice della *privacy* è sufficiente puntualizzare in tale lavoro che la divulgazione e dunque l'accesso alle pronunce giurisdizionali, per finalità di informazione, è disciplinata dagli artt. 51 e 52 del Codice sulla *privacy*.

Nello specifico, l'art. 51 del Codice della *privacy* consente la diffusione e l'accessibilità dei provvedimenti giudiziari - ivi compresi i dati identificativi delle questioni pendenti dinanzi all'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado - a chiunque vi abbia interesse anche mediante reti di comunicazione elettronica, ivi compreso il sito

⁷ S. RODOTÀ, Privacy, libertà, dignità. Discorso conclusivo della Conferenza internazionale sulla protezione dei dati, in www.garanteprivacy.it, p. 1 ss.

⁸ S. RODOTÀ, Privacy, libertà, dignità, o.u.c., p. 1 ss.

⁹ S. RODOTÀ, Privacy, libertà, dignità, o.u.c. p. 1 ss.



istituzionale della medesima autorità nella rete internet, «fermo restando quanto previsto dalle disposizioni processuali concernenti la visione e il rilascio di estratti e di copie e di atti e documenti»; il comma 2 stabilisce, inoltre, 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».

Spostando l'attenzione poi sull'art. 52 del Codice della *privacy*, si colgono i limiti alla diffusione del contenuto, integrale o parziale, delle sentenze e in generale degli altri provvedimenti giurisdizionali. In particolare, la norma stabilisce che: «l'interessato può chiedere per motivi legittimi [...] prima che sia definito il relativo grado di giudizio, che sia apposta [...] sull'originale della sentenza o del provvedimento, un'annotazione volta a precludere, in caso di riproduzione della sentenza o provvedimento in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi del medesimo interessato riportati sulla sentenza o provvedimento»¹⁰; e precisa, inoltre, che, «chiunque diffonde sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali dell'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado è tenuto ad omettere [...] le generalità, altri identificativi o altri dati anche relativi a terzi dai quali può desumersi anche indirettamente l'identità di minori, oppure delle parti nei procedimenti in materia di rapporti di famiglia e di stato delle persone».

In altre parole, il precetto normativo in esame si cura di legiferare le modalità operative per l'oscuramento dei dati identificativi contenuti nei provvedimenti giudiziari, distinguendo due ipotesi.

Nella prima l'oscuramento dei dati personali è disposto dal giudice solo su richiesta di parte e previa valutazione circa la sussistenza e meritevolezza dei motivi per i quali la pronuncia giurisdizionale dovrebbe derogare al principio di pubblicità degli atti¹¹.

Nella seconda fattispecie, invece, l'anonimizzazione è obbligatoria ed è disposta d'ufficio, quando riguarda dati identificativi, ovvero altri dati relativi a terzi dai quali si possa venire a conoscenza di dati identificativi di minori o di parti nei procedimenti relative all'ambito della famiglia o stato di persone.

¹⁰ Per quanto concerne la legittimazione alla proposizione dell'istanza ex art. 152 del 196 del 2003, cfr. Cass.civ., 7 agosto 2020, n.16807: «in tema di diritto all'anonimato delle parti in giudizio o dei soggetti interessati garantito dall'art. 52 d.lgs. n. 196 del 2003 nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 40 d.l n. 201 del 2011, conv. in l. n. 214 del 2011 [...] riveste la qualità di interessato, legittimato a presentare l'istanza di anonimizzazione delle generalità e degli altri dati identificativi, solamente la persona fisica, la quale può proporla in presenza di motivi legittimi, da intendersi come motivi opportuni», in www.cortedicassazione.it.

¹¹ G. RESTA, Privacy e processo civile, in *Dir. inf. infor.*, 2005, p. 681 ss.



Da quanto sopra derivano due ulteriori considerazioni: mentre nella prima tipologia di fattispecie esaminate, il legislatore ha compiuto a monte, in sede di predisposizione del d.lgs. n. 196 del 2003, il corretto bilanciamento tra gli interessi pubblici sottesi alla divulgazione delle sentenze e il diritto di riservatezza, facendo prevalere quest'ultimo solo laddove la lesione del medesimo si presenti significativamente incisiva, per la delicatezza e l'intimità delle situazioni oggetto di controversia e/o per la qualità soggettiva di una delle parti coinvolte.

Nella seconda categoria di fattispecie, invece, l'oscuramento è fonte di un giudizio di bilanciamento a valle compiuto dal giudice intorno alla fondatezza dei motivi legittimi, posti a fondamento dell'istanza presentata dal privato.

Chiarite quindi le modalità di oscuramento dei dati contenuti nei provvedimenti giurisdizionali, l'attenzione si pone sull'art. 51 d.lgs. n. 196 del 2003.

3. Il diritto di accesso agli atti del fascicolo telematico processuale "negato" al terzo: un'analisi della giurisprudenza amministrativa

Da un'attenta lettura dell'art. 51 d.lgs. n. 196 del 2003 se nessun dubbio sorge in ordine all'ostensione delle sentenze del giudice, qualche incertezza, invece, si riscontra - nel silenzio della legge - con riferimento agli atti difensivi delle parti inserite nel fascicolo telematico processuale.

Ebbene, prima di comprendere se siano o meno accessibili gli atti delle parti contenuti nel fascicolo occorre, preliminarmente, precisare che esso si qualifica come la versione informatica del fascicolo processuale, ex art. 4 dell'All. 2 "Norme di attuazione" del codice del processo amministrativo.

L'art. 5 del d.P.C.M n. 40 del 2016 precisa che «il fascicolo processuale è tenuto sotto forma di fascicolo informatico», comma 1, il quale «contiene tutti gli atti, gli allegati, i documenti e i provvedimenti del processo amministrativo in forma di documento informatico, ovvero le copie per immagine su supporto informatico dei medesimi atti», comma 2 cit. Proseguendo nella lettura, l'art. 5 del d.P.C.M. in esame indica tutte le informazioni e tutti gli atti, documenti, e provvedimenti in formato digitale contenuti nel fascicolo, quali: l'ufficio titolare del ricorso, preposto alla gestione del fascicolo medesimo e a correggere e aggiornare i dati ivi inseriti; il numero del ricorso; l'oggetto sintetico del ricorso; i dati identificativi delle parti e dei difensori; l'elenco dei documenti contenuti, anche depositati in forma cartacea, ai sensi dell'art. 9, comma 8, cit.

In esso sono racchiuse, altresì, informazioni relative: ai componenti del Collegio e ai suoi ausiliari, alle parti e ai difensori; all'oggetto del ricorso per esteso, consistente nella precisa indicazione dei provvedimenti impugnati e/o dell'oggetto della domanda proposta nonché l'indicazione della materia del ricorso; alle comunicazioni di Segreteria nonché le relative ricevute di PEC; alle camere di consiglio e le udienze;



ai ricorsi collegati; ai provvedimenti impugnati; alle spese di giustizia; al patrocinio a spese dello Stato, *ex art. 5, co. 4, d. P.C.M. n. 40 del 2016*.

Nel fascicolo confluiscono, quindi, sia atti delle parti sia provvedimenti giurisdizionali (i.e. sentenze, ordinanze cautelari, decreti): mentre questi ultimi sono accessibili da chiunque vi abbia interesse, anche senza essere parte del giudizio (*ex artt. 7 disp. att. c.p.a. e art. 744 c.p.c.*), l'altra tipologia di documenti può essere oggetto di ostensione solo dalle parti del giudizio.

A fondamento di tale considerazione, la giurisprudenza amministrativa vi pone una triplice motivazione: anzitutto, l'art. 17, co. 3, del d. P.C.M. n. 40 del 2016 consente l'accesso ai documenti ai «difensori muniti di procura, agli avvocati domiciliatari, alle parti personalmente nonché, previa autorizzazione del Giudice, a coloro che intendano intervenire volontariamente nel giudizio»¹².

In secondo luogo, mentre gli eventuali documenti amministrativi contenuti nel fascicolo processuale sono accessibili secondo le regole e i limiti del diritto di accesso ai documenti amministrativi presso l'Amministrazione depositaria. Gli atti processuali privati, invece, non sono suscettibili di ostensione per assenza di un'espressa previsione normativa sul tema; pertanto, il soggetto interessato può acquisirli dal privato che li ha formati solo con il suo consenso, secondo le regole del diritto civile.

Infine, pur volendo qualificare gli atti difensivi prodotti dalla P.A. resistente (i.e. quelli redatti dall'Avvocatura Pubblica o dello Stato, *ex art. 2, co. 1, lett. b), d.P.C.M. n. 200 del 1996*) come documenti amministrativi, l'ostensione sarebbe comunque esclusa, poiché contengono dati sensibili «o comunque afferenti alla vita privata o a segreti commerciali o industriali, ovvero a strategie processuali della parte», incorrendo dunque nel rischio di violare il diritto alla riservatezza ove fosse consentita l'ostensione di tali documenti.

In conclusione, quindi, secondo il giudice amministrativo sarebbero accessibili soli gli atti giudiziari divulgabili, come i provvedimenti del giudice, previa omissione dei dati personali (art. 52, d.lgs. n. 196/2003)¹³.

¹² A ciò si aggiunga che l'art. 17 del Decreto del Presidente del Consiglio di Stato – recante “Regole tecnico-operative per l’attuazione del processo amministrativo telematico [...]” - n. 134 del 2020, all. 1 e 2 - puntualizza che: l’accesso ai documenti del fascicolo informatico dei procedimenti come risultanti dal SIGA «è altresì consentito ai difensori muniti di procura, agli avvocati domiciliatari, alle parti personalmente nonché previa autorizzazione del Giudice a coloro che intendano intervenire volontariamente nel giudizio». Per ulteriori approfondimenti in tema di accesso agli atti del fascicolo telematico processuale si rinvia a: T.a.r. Roma, sez. II bis, d.p., 24 aprile 2023, n. 2151; T.a.r. Roma, sez. I, d.p., 21 aprile 2023, n. 6949; T.a.r. Roma, sez. II, d.p., 30 marzo 2023, n. 1809; T.a.r. Roma, sez. II, 1 marzo 2023, n. 1184; T.a.r. Roma, sez. III ter, 19 luglio 2022, n. 10313, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹³ Cfr. la giurisprudenza della nota n. 5; *ex multis*, cfr. T.a.r. Roma, sez. III, 24 marzo 2021, n. 3553, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Napoli, sez. VI, 3 luglio 2020, n. 2862: «in presenza di una richiesta di accesso avente ad oggetto atti inerenti un procedimento giudiziario e non amministrativo (procedura esecutiva nella forma del pignoramento presso terzi), non soccorre il modello normativo delineato dagli artt. 22 e ss., l. n.



È agevole comprendere come tale orientamento giurisprudenziale radicherebbe il proprio fondamento nell'esigenza di salvaguardare la riservatezza della vita privata, ex art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., intesa come diritto a mantenere intima, inviolata la sfera privata di ogni individuo, a restare nell'anonimato, a impedire a terzi l'accesso a informazioni individuali nonché ogni forma di intrusione mediatica¹⁴.

Purtuttavia, l'indirizzo giurisprudenziale appena richiamato - come già accennato in premessa - offre degli spunti interessanti invitandoci a riflettere, in particolar modo, intorno a tre ambiti.

In primo luogo, occorre chiarire quale disciplina si potrà applicare laddove il giornalista chieda di accedere ai documenti amministrativi detenuti dall'Amministrazione depositaria, se, come già ricordato, la l. n. 241 del 1990 o il d.lgs. n. 33 del 2013. L'ulteriore questione, anche questa già evocata, riguarda la possibilità che l'accesso ai documenti prodotti dalle parti processuali, da parte del giornalista e solo previo consenso delle parti medesime, possa comportare, nei termini anzidetti, una ingiusta compressione del diritto di informazione. Infine, occorre valutare come si pone tale scelta giurisprudenziale nello scenario europeo. In altri termini, l'art. 17 del d. P.C.M n. 40 del 2016 e l'interpretazione delle norme in tema di accesso agli atti processuali fornita dal giudice amministrativo nazionale rischia di generare un corto circuito con l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia europea in ordine all'art. 85 del Regolamento *privacy*, con potenziali implicazioni giuridiche sul piano applicativo.

Ciò precisato, la riflessione prosegue con la trattazione in ordine temporale degli interrogativi precitati.

4. Inquadramento normativo del diritto di accesso documentale e il diritto di accesso civico generalizzato del giornalista.

Prima dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato, con l'approvazione del d.lgs. n.97 del 2016, il giornalista che intendeva accedere ai documenti detenuti dalla

241/1990; l'accesso agli atti e ai documenti amministrativi è, infatti, ammissibile solo se ha ad oggetto documenti ed attività qualificabili come amministrative, quanto meno in senso oggettivo e funzionale, anche se espresse mediante atti di diritto privato», in Red. giuffré 2020; T.a.r. Roma, sez. I, 27 settembre 2018, n. 9593: «non è irragionevole, nell'ottica della tutela della privacy, che l'accesso al fascicolo processuale sia circoscritto alla parte o al suo avvocato, tenuto a segreto professionale, in luogo dei terzi, dato che il rilascio di credenziali informatiche - allo stato a differenza dell'attività precedente di mera ricezione di notificazioni/comunicazioni e di deposito di copie cartacee presso la cancelleria/segreteria di un Tribunale o di una Corte - consente di entrare nel contenzioso e leggere il contenuto di atti e documenti», in Foro amm. (II), 2018, 9, p. 1528.

¹⁴ Per un commento a tal disposizione si rinvia a: F. DONATI, Protezione dei dati personali, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bologna, 2001, p. 83; J. RIDEAU, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes: Commentaire article par article, Bruxelles, 2018.



P.A. poteva presentare un'istanza di accesso documentale, *ex art. 22 ss. l. n. 241 del 1990*¹⁵.

Senonché, sin dalle prime applicazioni della l. n. 241 del 1990, l'assenza di un precetto normativo che si occupasse espressamente della legittimazione attiva dei giornalisti all'accesso documentale ha posto sin da subito l'interprete di fronte alla difficoltà di risolvere il dissidio tra due esigenze apparentemente inconciliabili: da un lato, quella di riconoscere il diritto di accesso anche ai giornalisti, che in quanto titolari di una libertà costituzionale, *ex art. 21 Cost.*, hanno la necessità di acquisire dati e informazioni dalla P.a.; dall'altro, quella che, nel rispetto di un'interpretazione

¹⁵ Per quanto riguarda l'accesso documentale, cfr.: A. ROMANO TASSONE, A chi serve il diritto d'accesso (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella l. n. 241 del 1990), in *Dir. amm.*, 1995, 3, p.315; M. MAZZAMUTO, La tutela del segreto ed i controinteressati al diritto d'accesso, in *Dir. proc. amm.*, 1995, p. 96; M. CLARICH, Diritto d'accesso e tutela della riservatezza: regole sostanziali e tutela processuale, in *Dir. proc. amm.*, 1996, p. 430 ss.; C. FRANCHINI, Il diritto di accesso tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, in *Dir. amm.*, 1996, 9, p. 823 ss.; M. MAZZAMUTO, Riservatezza versus accesso: una superfetazione legislativa del bisticcio, in *Nuove autonomie*, 1999, 5-6, p. 820 ss.; M. A. SANDULLI, Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi, in *Enc. dir.*, IV, Agg., Milano, 2000, p. 1 ss.; C. E. GALLO, S. FOA', Accesso agli atti amministrativi, in *Dig. disc. pubbl.*, 2000, p. 10; F. ROTA, Diritto di accesso e soggetti privati, in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La nuova disciplina dell'attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, Torino, 2005, p. 89 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Diritto di accesso e interesse pubblico, Napoli, 2006, p. 49 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Il diritto di accesso dopo la legge 15/2005, in M. P. CHITI (a cura di) *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, p. 189 ss. M. OCCHIENA, La necessaria riforma del diritto di accesso, in L. R. PERFETTI, *Le riforme della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra garanzia e legalità e amministrazione di risultato*, Padova, 2008, p. 141 ss.; F. LOMBARDI, A. DE SIANO, Riflessioni brevi sulla perdurante vitalità del diritto di accesso documentale alla luce del suo rapporto con il potere istruttorio del g.o., in *Amministrativ@mente*, 2020, 3, p. 261 ss. Sul diritto di accesso nell'Ue, invece, per ulteriori approfondimenti si rinvia a: L. LIMBERTI, La natura giuridica del diritto di accesso resta "sospesa" tra principio democratico e poteri di autoorganizzazione delle istituzioni comunitarie, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, p. 1227 ss.; A. SANDULLI, L'accesso ai documenti nell'ordinamento comunitario, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, p. 448 ss.; M.P. CHITI, The Right of Access to Community Information under the Code of Practice: the Implications for Administrative Development, in *European Public Law*, 1996, p. 363 ss.; R. CARANTA, Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 859 ss.; D.M. CURTIN, P. LEINO e SANDBERG, OPENNESS, Transparency and the Right of Access to Documents in the EU. In-Depth Analysis, *EUI Working Paper*, 2016, 63, p. 7 ss. Spostando l'attenzione sul d.lgs. n. 97 del 2016, come è noto, apportando significative modifiche al d.lgs. n. 33/2013, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico generalizzato. Sul punto per un approfondimento sul FOIA, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr.: M. SAVINO, Il FOIA italiano. La fine della trasparenza di Bertoldo, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 5, p. 593 ss.; B. PONTI, Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni, Rimini, 2016, p. 11 ss.; E. CARLONI, Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la preesistente centralità degli obblighi di pubblicazione, in *Dir. amm.*, 2016, 4, p. 579 ss.; C. COLAPIETRO, La "terza generazione" della trasparenza amministrativa. Dall'accesso documentale, all'accesso generalizzato, passando per l'accesso civico, Roma, 2016, 11 ss.; S. CASSESE, L'evoluzione della normativa sulla trasparenza, in *Giorn. dir. amm.*, 2018, Speciali digitali, p. 1 ss. Per un approfondimento sul FOIA, invece, in prospettiva comparata, si rinvia a: H.N. FORESTEL, *Freedom of Information and the Right to Know: the Origins and Applications of the Freedom of Information Act*, Fairford, 1999; H. KRANENBORG e W. VOERMANS, *Access to Information in European Union. A Comparative Analysis of EC and Member State Legislation*, Groningen, 2006; R. HAZELL e B. WORTHY, Evaluate the performance of the FOI in Different countries, *Quarterly Govern. Inform.*, 2010, p. 352 ss.; D. BERLINER, A. INGRAMS e S.J. PIOTROWSKI, *The Future of FOIA in an Open Government World: Implications of the Open Government Agenda for Freedom of Information Policy and Implementation*, Villanova L. R., 5, 2019, p. 876 ss.



restrittiva della locuzione "soggetti portatori di interessi pubblici o diffusi", riconosceva la legittimazione a presentare l'istanza di accesso solo ai titolari di un interesse personale "diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata", ex art. 22 della l. n. 241 del 1990. Da tale ultima considerazione, quindi, sembrava piuttosto arduo riconoscere la legittimazione attiva in favore di organi di informazione.

Nel corso del tempo, però, come testimonia l'analisi della giurisprudenza amministrativa di seguito condotta, tale *gap* è stato colmato attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 21 della l. n. 241 del 1990, ex art. 21 Cost., grazie alla quale il giornalista che voleva accedere ai documenti amministrativi non avrebbe dovuto dimostrare di essere titolare di un interesse diretto, concreto e attuale, in senso "individualistico".

Sul punto, si richiama, anzitutto, la sentenza del 6 maggio del 1996, n. 570 con la quale la quarta sezione del Consiglio di Stato ha affermato che nel nostro ordinamento esistono disposizioni normative che riconoscano una posizione di legittimazione attiva agli organi di stampa. Dette norme sono da individuarsi sia nell'art. 21 Cost., dal quale emerge il riconoscimento della funzione fondamentale (di controllo del potere politico e di guida dell'opinione pubblica) che alla stampa è assegnata in un regime democratico, sia negli accordi internazionali di cui l'Italia è parte (art. 10.1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 19 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici). E tale orientamento si conforma alla *ratio* sottesa all'istituto del diritto di accesso strettamente correlata a un'idea di Amministrazione ispirata ai principi di trasparenza e di democrazia partecipativa dell'azione amministrativa e al più generale diritto all'informazione dei cittadini rispetto all'organizzazione e alla attività amministrativa¹⁶; fermo restando che il

¹⁶ Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2015, n. 1370. Per ulteriori approfondimenti in ordine alla nozione di "trasparenza amministrativa", cfr. G. ARENA, *Trasparenza amministrativa*, in Enc. giur., vol. XXXI, Roma, 1995; G. ABBAMONTE, *La funzione amministrativa tra riservatezza e trasparenza. Introduzione al tema*, in *L'amministrazione pubblica tra riservatezza e trasparenza*, Atti del XXXV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 21-23 settembre 1989, Milano, 1991, p. 7 ss.; R. VILLATA, *La trasparenza dell'azione amministrativa*, in *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso*, Atti del XXXII Conv. st. sc. amm., Varenna, 18-20 settembre 1986, Milano, 1989, p. 151 ss.; R. CHIEPPA, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 1994, p. 623 ss.; F. CARDARELLI, *La tutela dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali*, in AA. VV. (a cura di) S. SICA, P. STANZIONE, *La nuova disciplina della privacy*, Bologna, 2004; M. R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 83; F. MANGANARO, *Evoluzione del principio di trasparenza*, in *Studi in memoria di Roberto Marrama*, Napoli, 2012; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA - F. SAIITA (a cura di), *I principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012; E. CARLONI, *I principi del codice della trasparenza*, in B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., p. 39; M. C. CAVALLARO, *Garanzie della trasparenza amministrativa e tutela dei privati*, in *Dir. amm.*, 2015, 1, p. 1 ss.; V. FANTI, *La pubblicità e la trasparenza amministrativa in funzione del contrasto alla corruzione: una breve riflessione in attesa del legislatore delegato*, in *www.giustamm.it.*, 2016, 3, p. 1 ss.; A. BARONE - R. D'AGOSTINO, *La trasparenza e il*



diritto di informazione del giornalista non può, come ogni diritto, concretizzarsi in un abuso e pertanto, la P.a. può consentire l'accesso agli atti amministrativi solo dopo aver accertato l'effettiva sussistenza di un collegamento tra l'istanza di accesso presentata al fine di garantire il diritto di informazione della collettività ovvero per perseguire differenti obiettivi¹⁷.

Purtuttavia, tale quadro giurisprudenziale piuttosto consolidato nel tempo inizia a mutare con la sentenza del T.a.r. Roma del 10 dicembre 2013, n. 10692, relativamente alla parte in cui si puntualizza: che se fosse sufficiente ai fini dell'accoglimento dell'istanza di accesso l'esercizio dell'attività giornalistica e il fine di svolgere un'inchiesta giornalistica su un determinato ambito, «si finirebbe per introdurre una sorta di inammissibile azione popolare sulla trasparenza dell'azione amministrativa che la normativa sull'accesso non conosce»¹⁸.

In tale scenario, la P.A. sarebbe tenuta a esibire indiscriminatamente la documentazione che il giornalista mira a visionare sulla base dell'argomento di volta in volta da lui liberamente prescelto come di proprio interesse: siffatta pretesa non trova alcun fondamento nel sistema delineato dagli artt. 22 e ss. della L. 241 del 1990. Altrettanto significativa, inoltre, è la sentenza della quarta sezione del Consiglio di Stato del 12 agosto 2016, n. 3631 «in linea di principio non si può equiparare la posizione di una testata giornalistica o di un operatore della stampa a quella di un qualunque soggetto giuridico per quanto attiene al diritto di accesso agli atti amministrativi». Tuttavia, «occorre tener presente l'ambito soggettivo e quello oggettivo prescritti dalla legge entro i quali va riconosciuta la tutela sottesa all'accesso, presupponendo (...) un interesse personale e concreto, strumentale all'accesso»¹⁹.

Ne viene fuori, quindi, l'inoperatività estensiva dell'art. 22 della l. n. 241 del 1990, con contestuale dovere di condurre una valutazione differente in ordine ai presupposti della legittimazione attiva: interesse diretto, concreto e attuale, *ex art.* 22 ss. l. n. 241 del 199; interesse a un controllo generalizzato e diffuso dell'attività dei

diritto di accesso, in AA. VV., *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Torino, 2017, pp. 199-231; E. CARLONI, *Alla luce del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Dir. amm.*, 2019, 3, p. 497 ss.; G. TERRACCIANO, *La trasparenza amministrativa da valore funzionale alla democrazia partecipativa a mero (utile?) strumento di contrasto della corruzione*, in *Amministrativ@mente.it.*, 2014, 11-12, p. 4 ss.

¹⁷ Cons. Stato, sez. V, 17 marzo 2015, n. 1370, in *Foro amm. (II)*, 2015, 3, p. 738. In tal senso, T.a.r. Parma, 7 ottobre del 1996, n. 345 «contrario ai principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico la pretesa di equiparare la posizione della testata giornalistica, per quanto attiene al diritto di accesso, al *quisque de populo* e negarle, di conseguenza, la titolarità di una posizione differenziata e qualificata alla conoscenza di atti (non riservati) della P.A. che possano interessare i propri lettori.»; T.ar. Firenze, sez. II, 18 novembre 2005, n. 6458 «nessun dubbio si pone circa la sussistenza di un interesse in capo a chi, come il giornalista, intenda con il provvedimento rispetto al quale chiede l'accesso, esercitare un diritto costituzionalmente garantito come è quello alla libera informazione», tutte in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸ T.a.r. Roma, sez. III, 10 dicembre 2013, n. 10692, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁹ Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3631, in www.giustizia-amministrativa.it.



pubblici poteri, in tema di accesso generalizzato, *ex art. 5 bis* d.lgs. n. 33 del 2013²⁰. Secondo tale orientamento giurisprudenziale, dunque, per verificare la

²⁰ Per ulteriori approfondimenti in tema di accesso e trasparenza amministrativa, senza alcuna pretesa di esaustività si rinvia a: A. BONOMO, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012; M. D'ARIENZO, *Diritto alla trasparenza e tutela dei dati personali nel d.lgs. n. 33/2013, con particolare riferimento alla disciplina dell'accesso civico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, 1, p.157 ss.; E. TEDESCHI, *Il diritto di accesso: il nuovo dovere di collaborazione dell'amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 6, pp. 805-814; D.U. GALETTA, *La trasparenza, per un nuovo rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione: un'analisi storico-evolutiva, in una prospettiva di diritto comparato ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 5, p. 109 ss.; A. SIMONATI e M. CALABRÒ, *Le modalità di esercizio del diritto di accesso e la relativa tutela*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. SANDULLI (a cura di) II ed., Milano, 2017, p. 1320 ss.; A. LAZZARO, *Trasparenza e prevenzione della cattiva amministrazione*, Milano, 2017; A. CORRADO, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli, 2018; G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Santarcangelo di Romagna, 2019; S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, II, Napoli, 2020, p. 497 ss.; A. MOLITERNI, *Pluralità di accessi, finalità della trasparenza e disciplina dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 4, p. 505 ss.; F. FRACCHIA, W. GIULIETTI, *Aspetti problematici dell'esecuzione nei contratti pubblici nel prisma della nuova giurisprudenza sull'accesso civico*, in *Dir. econ.*, 2020, 3, p. 203 ss.; L. IANNOTTA, *I rapporti tra accesso tradizionale ed accesso civico generalizzato: la riqualificazione dell'istanza di accesso in corso di giudizio*, in *Foro amm.*, 2020, 7-8, p. 1374 ss.; F. MANGANARO, *La funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria in materia di accesso agli atti amministrativi*, in *www.federalismi.it*, 2021, p. 159 ss. Per ulteriori approfondimenti sul punto, in giurisprudenza cfr.: T.a.r. Roma, sez. III, 19 marzo 2014, n. 3014, ove si legge «(...) trattasi di una nuova forma di accesso ontologicamente diversa da quella disciplinata agli artt. 22 e segg. della legge n. 241 del 1990, la cui funzione è di permettere a "chiunque", pertanto a prescindere da specifici requisiti soggettivi di legittimazione attiva, la conoscenza di documenti, informazioni o dati, qualora l'amministrazione abbia violato obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. In sintesi, con l'accesso civico si è introdotto il potere di cittadini ed enti di controllare democraticamente se una amministrazione pubblica abbia adempiuto agli obblighi di trasparenza previsti dalla legge, segnatamente se abbia provveduto alla pubblicazione di documenti, informazioni o dati. Ove tale adempimento non vi sia stato, il predetto potere si estrinseca nella facoltà di esercizio dell'accesso civico, ovvero di richiedere all'amministrazione inadempiente i medesimi documenti, informazioni o dati, con l'ulteriore possibilità di accedere alla speciale tutela giudiziale di cui all'art. 116 del c.p.a. (...)», in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato sez. V, 19 marzo 2019, n. 2019, che, nel ripercorrere i tratti salienti dei vari "diritti di accesso", così si esprime in merito all'accesso civico generalizzato: «l'accesso civico (generico o generalizzato) non soffre di limitazioni soggettive (trattandosi di istanza ostensiva formulata, appunto, uti civis e non in correlazione ad una posizione sostanziale legittimante, che imponga un preventivo vaglio selettivo di meritevolezza): potendosi, al più e semmai, porre un problema di eventuale "abuso" della pretesa ostensiva, che la giurisprudenza tende a gestire in termini di emulatività dell'interesse, argomentando anche dalla clausola generale di buona fede, *ex art. 1175 c.c.*, e dal dovere costituzionale di solidarietà, *ex art. 2 Cost.*»; T.a.r. Roma, sez. V, 12 luglio 2022, n.9528: «La P.A. ha il potere - dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico e cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato; ove, invece, come nella fattispecie, l'istanza rechi inequivocabile ed espresso riferimento solo alla l. n. 241/1990, la stessa deve essere esaminata unicamente sotto i profili dettati da tale ultima legge e non anche con riferimento all'accesso civico generalizzato, senza che il G.A., adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla P.A. all'esito del procedimento. La diversità dei presupposti, delle tecniche di bilanciamento degli interessi e anche degli strumenti di tutela che caratterizzano i due istituti (quello dell'accesso *ex l. n. 241/1990* e quello dell'accesso civico generalizzato), escludono, infatti, qualsivoglia forma di mutatio libelli nello scrutinio della domanda proposta ai sensi dell'art. 116 c.p.a., non potendo il Giudice pronunciarsi su un potere non ancora esercitato, stante il divieto dell'art. 34, comma 2, c.p.a. per non essere stato nemmeno sollecitato dall'istante», in *Foro amm. (II)*, 7-8, II, p. 1011; T.a.r. Napoli, sez. VI, 5



legittimazione soggettiva all'accesso del richiedente occorrerà valutare le peculiari "finalità" dell'istanza (criterio teleologico o finalistico), accertando in particolare se e in che misura la conoscenza delle informazioni richieste sia in linea con le finalità della norma, ovvero se l'accesso serva effettivamente a «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche»: cosicché l'istanza potrà essere accolta soltanto quando l'esigenza conoscitiva assuma "rilevanza pubblica", mentre dovrà essere respinta quando resti confinata a un bisogno esclusivamente privato, individuale, egoistico o addirittura utilitaristico²¹.

Ancora, le valutazioni da effettuare in ordine alla possibile ostensione di dati personali (o documenti che li contengono), tramite l'istituto dell'accesso civico, deve essere condotta considerando che - a differenza dei documenti che si ricevono tramite una richiesta di accesso ai sensi della l. n. 241 del 1990 - in ipotesi di accoglimento dell'istanza di accesso civico i dati divengono pubblici (...) «sebbene il loro ulteriore trattamento vada in ogni caso effettuato nel rispetto dei limiti derivanti dalla normativa in materia di protezione dei dati personali (art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013)»²². È indispensabile, in ogni caso, quindi, rispettare anche i principi del GDPR di «limitazione della finalità» e di «minimizzazione dei dati», in base ai quali i dati personali devono essere «raccolti per finalità determinate, esplicite e

aprile 2022, n. 2333, «L'accesso civico generalizzato è azionabile da chiunque senza la previa dimostrazione di un interesse personale, concreto ed attuale in connessione con la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti e senza oneri di motivazione in tal senso della richiesta. Ha il solo scopo di consentire una pubblicità diffusa ed integrale in rapporto alle finalità esplicitate dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013. È funzionale ad un controllo diffuso dei cittadini, al fine di assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa e di favorire un preventivo contrasto alla corruzione. Concretamente si traduce nel diritto ad un'ampia diffusione di dati, documenti ed informazioni, fermi in ogni caso i limiti di legge a salvaguardia di determinati interessi pubblici e privati che in tali condizioni potrebbero essere messi in pericolo», in Red. giuffré amm., 2022; T.a.r. Roma, sez. I, 6 settembre 2022, n. 11507: «Lo strumento dell'accesso civico generalizzato può essere utilizzato solo per evidenti ed esclusive ragioni di tutela di interessi propri della collettività generale dei cittadini, non anche a favore di interessi riferibili, nel caso concreto, a singoli individui o enti associativi particolari; al riguardo, il G.A. è tenuto a verificare in concreto l'effettività di ciò (...). Pertanto, sebbene il legislatore non chieda all'interessato di formalmente motivare la richiesta di accesso generalizzato, la stessa va disattesa, ove non risulti in modo chiaro ed inequivoco, l'esclusiva rispondenza di detta richiesta al soddisfacimento di un interesse che presenti una valenza pubblica, essendo del tutto estraneo al perimetro normativo della fattispecie la strumentalità (anche solo concorrente) ad un bisogno conoscitivo privato. In tal caso, invero, non si tratterebbe di imporre per via ermeneutica un onere non previsto dal legislatore, bensì di verificare se il soggetto agente sia o meno legittimato a proporre la relativa istanza. Nel caso dell'accesso civico, quindi, occorre che l'istanza non sia fondata su interesse conoscitivo di natura meramente strumentale e privata», in Foro amm. (II), 2022, 9, II, p. 1134.

²¹ Sul punto, la Corte di Strasburgo ha individuato alcuni corollari del principio di proporzionalità, al fine di garantire un equo bilanciamento tra gli interessi coinvolti nonché scongiurare un "abuso" di clausole generali di eccezione alla libertà di informazione. Nello specifico, la Corte richiama il principio di stretta interpretazione dei limiti; il principio dell'esigenza di un bisogno sociale preminente; l'obbligo di una motivazione pertinente, si v.: Corte Edu, 26 aprile 1979, Sunday Times v. United Kingdom; Corte Edu, 26 settembre 1995, Vogt v. Germany; Corte Edu, 21 gennaio 1999, Janowsky v. Poland; Corte Edu, 21 gennaio 1999, Fressoz et roire v. France.

²² Parere Garante privacy del 7 gennaio 2022, n. 2.



legittime, e successivamente trattati in modo che non sia incompatibile con tali finalità», nonché «adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati» (art. 5, par. 1, lett. b e c).

In conclusione, dunque, nelle fattispecie in esame l'Amministrazione, anziché opporre un diniego all'istanza di accesso presentata dal giornalista, dovrebbe adottare la decisione meno pregiudizievole per i diritti degli interessati, nel rispetto del principio di proporzionalità²³.

5. La possibile collisione tra il quadro normativo nazionale-giurisprudenziale italiano e gli artt. 10 Cedu e 11 Cdfue

Il quadro normativo nazionale descritto nei paragrafi precedenti e l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in tema di accesso agli atti del fascicolo processuale proiettano un'idea di diritto alla protezione dei dati personali in termini assoluti nel tema in esame, con possibile compressione del diritto di cronaca, art. 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali (Cdfue o Carta di Nizza)²⁴.

Le disposizioni da ultimo richiamate, com'è noto, disciplinano quella libertà di espressione qualificata dalla Corte EDU come «fondamento essenziale della società democratica» e condizione sostanziale per il progresso della democrazia e per lo sviluppo di ogni uomo. Esse riconoscono il diritto di espressione sia come libertà di manifestare le proprie opinioni e idee, sia come divieto del potere pubblico di interferire con il suo esercizio, sia infine come il diritto di accedere alle opinioni altrui - ivi compresi i contenuti degli atti processuali - dal quale discende il diritto di cronaca e di critica, a garanzia dell'interesse della collettività.

La libertà di stampa, ivi compreso il diritto di cronaca, dunque, costituisce espressione di una libertà costituzionale riconosciuta anche nello scenario internazionale e assolve una funzione sociale, ravvisata nel potere-dovere del giornalista di portare a conoscenza dell'opinione pubblica fatti, notizie e vicende

²³ Per ulteriori approfondimenti in tema di principio di proporzionalità si rinvia a: A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1988, p. 21 ss.; D.U. GALETTA, *La proporzionalità quale principio generale dell'ordinamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, 10, p. 1106 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa: ordinamento comunitario, italiano e inglese*, Milano, 2008; F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 2, p. 361 ss.; Id., *Il giudizio di proporzionalità e la base conoscitiva delle legge*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 1, p. 3 ss.

²⁴ Con riferimento all'art. 10 Cedu si rammenta che è cristallizzata una riserva di legge c.d. assoluta e pertanto le eccezioni al diritto di accesso generalizzato sono consentite solo nei casi e nei modi previsti dal legislatore: Corte Edu, 10 luglio 2006, *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic*; Corte Edu, 14 aprile 2009, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*; Corte Edu., 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*.



interessanti la vita associata, affinché la collettività informata possa formare la proprio opinione sugli avvenimenti e persone.

E allora, non sfugge la stretta correlazione tra la libertà di cronaca e la libertà di informare e contestualmente la maturazione della differenza tra profilo attivo e profilo passivo della libertà *ex art. 21 Cost.*: mentre il primo si sostanzia nella libertà di informare (cioè di comunicare e diffondere idee e notizie), il secondo, che attiene ai destinatari dell'informazione, si specifica nella libertà di essere informati, quale risvolto passivo della libertà d'informare e obiettivo preminente dello Stato, per formare un'opinione pubblica consapevole e non condizionata nonché preservare il livello di democraticità degli ordinamenti statali²⁵.

In tal senso, anche la Corte costituzionale ha più volte affermato che l'art. 21 Cost. rappresenta uno dei principi portanti dell'ordinamento democratico, in virtù del quale tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero, fermo restando il compito del legislatore di intervenire incisivamente per disciplinare le modalità di esercizio di tale libertà, in relazione anche alle peculiarità dei singoli casi concreti²⁶.

Orbene, quanto affermato negli anni Sessanta dalla giurisprudenza costituzionale si coglie ancora oggi dall'attuale scenario normativo, dove se da un lato l'ampliamento della tutela della libertà di cronaca consente di perseguire lo scopo ambizioso dello Stato, volto a formare un'opinione pubblica consapevole e non condizionata; dall'altro, si riscontrano frequenti interventi normativi a presidio di un equo bilanciamento tra il diritto di informazione - tutela dei dati personali - e i molteplici interessi pubblici configurabili in relazione alle singole fattispecie concrete; si pensi al paragrafo 2 dell'art. 10 CEDU, che individua tassativamente tutti i casi in cui la divulgazione dei dati è sottoposta a misure restrittive per tutelare: la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la prevenzione dei reati e la tutela della salute.

Ancora, le medesime garanzie di tipicità e tassatività delle restrizioni del "diritto di informazione" del giornalista si rinvencono anche dagli artt. 136 e 137 del Codice della *privacy*, laddove consentono il trattamento dei dati per finalità giornalistiche e altre manifestazioni del pensiero, previo bilanciamento dei valori fondamentali, tra il diritto all'informazione e i diritti alla riservatezza, all'identità personale e alla protezione dei dati personali²⁷.

²⁵ Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 2016, n. 3631, cit. In dottrina, A. PACE e F. PETRANGELI, Diritto di cronaca e di critica, in Enc. dir. (agg. V), 2002, pp. 307-308 «nell'art. 21 della Costituzione e, più in generale, nel contesto complessivo del quadro costituzionale, esiste [...] anche la libertà di informarsi (v. tra l'art. 10, primo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), che ancorché passiva [...] è presente, nel nostro come in altri ordinamenti, come valore costituzionale immanente».

²⁶ Corte cost., 13 luglio 1960, n. 59; Corte cost., 21 ottobre 1964, n. 48; Corte cost., 14 febbraio 1968, n. 11, tutte in www.cortecostituzionale.it.

²⁷ A ciò si aggiunge che il legislatore, proprio a tutela del diritto di cronaca, ha previsto anche procedure di semplificazione, ai sensi dell'art. 139 del Codice della *privacy*, laddove è riconosciuta al giornalista la possibilità



Da tale panorama normativo, si coglie - quindi - come la divulgazione di notizie di rilevante interesse pubblico o sociale non contrasti con il rispetto della sfera privata «quando l'informazione, anche dettagliata, sia indispensabile in ragione dell'originalità del fatto o della relativa descrizione dei modi particolari in cui è avvenuto, nonché della qualificazione dei protagonisti»²⁸; e che la sfera privata delle persone che esercitano funzioni pubbliche deve essere rispettata se le notizie o i dati non hanno alcun rilievo sul loro ruolo o sulla loro vita pubblica.

È proprio il carattere sociale di tale funzione - dunque - che consente di far prevalere la libertà di stampa sul diritto alla riservatezza e all'onore, purché la pubblicazione sia giustificata dall'informazione e sia conforme ai canoni della correttezza professionale.

Ancora una volta, quindi, rileva il ruolo primario della libertà di stampa nel dibattito democratico, dove - richiamando quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - «i giornali sono "watch dog" della democrazia e delle situazioni, anche giudiziarie, alla luce dell'interesse della comunità nazionale per la corretta e puntuale esplicazione di ogni attività pubblica, onde critica e cronaca giornalistica volte a tenere o a ricondurre le pubbliche istituzioni nell'alveo loro proprio vanno non solo giustificate, ma anche propiziate»²⁹.

In conclusione, sulla scorta delle considerazioni sin qui condotte, la disciplina interna, relativamente alla parte in cui consente l'accesso agli atti giudiziari solo alle parti processuali, e non anche ai terzi, per qui di interesse ai giornalisti, sembrerebbe imporre restrizioni notevoli al diritto di cronaca, *ex art.* 10 e 11 della Carta di Nizza; ciò in contrasto con la funzione sociale della libertà costituzionalmente garantita e con lo scenario europeo.

6. Brevi conclusioni.

Dalle considerazioni condotte nel presente lavoro emerge come la *voluntas legislatoris* sia indirizzata, da un lato, a preservare il diritto di riservatezza dei dati contenuti negli atti giudiziari del processo amministrativo e, dall'altro, a consentire la divulgazione mediatica - quale manifestazione della libertà di stampa - solo dei provvedimenti giurisdizionali, eventualmente oscurando i dati sensibili delle parti coinvolte.

Purtuttavia, la scelta legislativa di riconoscere il diritto di accesso agli atti giudiziari solo alle parti indicate *ex art.* 17 del d.P.C.M n. 40 del 2016 colliderebbe con la lettura

di diffondere dati personali anche senza il consenso dell'interessato purché nei limiti del diritto di cronaca e, in particolare, quello «dell'essenzialità dell'informazione rispetto a fatti di interesse pubblico» (art. 137, co. 3, del Codice sulla privacy).

²⁸ Art. 6 della legge 17 maggio del 1996, n. 275, c.d. Codice deontologico relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica.

²⁹ Cass. pen., sez. V, 15 aprile 2011, n. 15447, in www.cortedicassazione.it.



dell'art. 55 del Regolamento 2016/679 offerta dalla Corte di Giustizia Europea, relativamente alla parte in cui è riservato all'autorità giurisdizionale il compito di acconsentire o meno al trattamento dei dati personali a soggetti terzi al processo, nel rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Ne viene fuori, allora il contrasto tra l'art. 17 del d.P.C.M. n. 40 del 2016 e l'art. 55 del Regolamento precitato e il contestuale dovere del giudice nazionale di disapplicare la norma di diritto interno, per l'efficacia vincolante dell'interpretazione del diritto dell'U.e. fornita dalla Corte di giustizia, per tutte le autorità giurisdizionali o amministrative degli Stati membri³⁰.

In tal senso, si richiama anche l'orientamento del Giudice delle leggi, affermato a partire dalle sentenze del 23 aprile del 1985, n. 113 e del 21 novembre 1968, n. 389 secondo cui «le statuizioni interpretative della Corte di giustizia delle comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni»³¹.

³⁰ Cfr. C.g.a.r.s., sez. giurisd., 16 maggio 2016, n. 139: il giudice nazionale deve disapplicare le disposizioni dell'ordinamento interno che risultino in contrasto o incompatibili con l'interpretazione del diritto europeo fornita dalla Corte di giustizia dell'Ue, in *Foro amm.* (II), 2015, 5, p. 1356; T.a.r. Roma, sez. II, 5 aprile 2012, n. 3142: «Le pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee hanno efficacia diretta nell'ordinamento interno degli Stati membri, al pari dei regolamenti e delle direttive e delle decisioni della Commissione, vincolando il giudice nazionale alla disapplicazione delle norme interne con esse confliggenti. Sussiste, infatti, un obbligo per il giudice nazionale di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno», in *Foro amm. TAR*, 2012, 4, p. 1232. In tal senso, anche: Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440, in *Foro amm. CDS*, 2006, 7-8, p. 2187; T.a.r. Catania, sez. IV, 29 aprile 2010, n. 395, in *Foro amm. TAR*, 2010, 2, p. 692. Com'è noto, l'efficacia delle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia Europea per gli Stati differenti da quelli che le hanno sollecitate è una questione molto dibattuta in dottrina: secondo un primo indirizzo, condiviso nel presente lavoro, le sentenze interpretative della Corte di giustizia europea hanno efficacia erga omnes, si vedano: M. ZUCCALÀ, Di una forma di interpretazione giurisprudenziale autentica delle leggi, in *Giur. it.*, 1959, 4, p. 139 ss.; G. M. UBERTAZZI, La Corte di giustizia ed il suo dovere di conformarsi alle sue precedenti decisioni ex art. 177, in *Riv. Trim. dir., pubbl.*, 1977, p. 481 ss.; G. FLORIDIA, Forma giurisdizionale e risultato normativo del procedimento pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1978, p. 1 ss.; per altra parte della dottrina, invece, le sentenze della Corte di giustizia europea producono un vincolo esclusivamente sul giudice a quo, cfr.: G. MORELLI, La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno, in *Riv. dir. int.*, 1958, p. 5 ss.; S. FOÀ, Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme, Napoli, 2011, p. 166; per altri autori, ancora, si rinvia a: F. GHERA, Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1204 ss.; E. CALZOLAIO, Il valore di precedente delle sentenze della Corte di giustizia, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009, p. 41 ss.; R. CAPONI, Corti europee e giudicati nazionali, in *Corti europee e corti nazionali*, Bologna, 2011, p. 290 ss.; E. D'ALESSANDRO, Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia. Oggetto ed efficacia della pronuncia, Torino, 2012, p. 245 ss.

³¹ Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113: «La normativa comunitaria entra e permane in vigore nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Tale principio vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia», in www.cortecostituzionale.it.



A ciò si aggiunga che, secondo la Corte di cassazione, il *dictum* della sentenza della Corte di Giustizia costituisce una *regula iuris* applicabile dal giudice nazionale in ogni stato e grado del giudizio, con la conseguenza che tale sentenza è fonte di diritto oggettivo, ossia fonte del diritto europeo, relativamente alla parte in cui indica il significato e i limiti di applicazione della disposizione normativa.

In conclusione quindi, dal combinato disposto degli artt. 51 d.lgs. n. 196 del 2003 e 55 del Regolamento europeo sulla *privacy*, si potrebbe affermare che - anche in Italia - qualsiasi soggetto interessato - terzo al processo - possa prendere visione ed estrarre copia degli atti del fascicolo processuale sia privati sia processuali, fermo restando che è riservata all'autorità giurisdizionale innanzi a cui pende la controversia il compito di valutare se acconsentire o meno al trattamento dei dati personali, previo bilanciamento del diritto di cronaca, da un lato, e diritto alla riservatezza dei dati, dall'altro.

Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia europea in ordine all'art. 55 del Regolamento, quindi, all'autorità giudiziaria è riservato il compito di condurre un bilanciamento tra gli interessi contrastanti, al fine di individuare quale tra essi sia prevalente.

Nel condurre tale valutazione il giudice deve tener conto che il diritto di informazione - come si è tentato di argomentare nelle pagine precedenti - è determinato in riferimento ai principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, i quali esigono che «la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica (...)»³²; di qui, emerge «l'imperativo costituzionale che il diritto di informazione (...) sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta fra l'altro il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso (...) - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume (...)»³³.

Ed invero, anche questa impostazione, non sarebbe esente da critiche, poiché l'assenza di criteri sicuri dalla cui operatività si possa affermare la prevalenza di un interesse (diritto alla riservatezza) o dell'altro (diritto di informazione-libertà di manifestazione del pensiero) non condurrebbe a soluzioni certe e univoche; così, quindi, si incorre nel rischio che il *balacing test* finisca per essere operato dal giudice in relazione alle singole fattispecie concrete, nel silenzio della legge e in violazione

³² Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112, in www.cortecostituzionale.it.

³³ Corte cost., 26 marzo 1993, n. 112, cit.



del principio di riserva di legge c.d. assoluta previsto per le limitazioni c.d. sostanziali della libertà di cui all'art. 21 Cost.³⁴.

³⁴ Corte cost., 4 febbraio del 1965, n. 9, in www.cortecostituzionale.it.