GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Le banche dati giurisprudenziali

Nota a T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 17 aprile 2025, n. 7625

di Simone Franca

Tra tutela della *privacy* e pubblicità della funzione giurisdizionale

22 luglio 2026

Sommario: 1. La vicenda – 2. Una premessa: il (frammentario) regime delle banche dati – 2.1. (Segue). Le censure fra concreta operatività e modalità di funzionamento della banca dati – 3. La tutela della *privacy* e l'oscuramento generalizzato – 3.1. La pubblicazione (anche) integrale delle pronunce giurisdizionali – 4. Considerazioni di sintesi

1. La vicenda

La pronuncia che si commenta[1] affronta il controverso tema del bilanciamento tra trasparenza e riservatezza da un angolo visuale particolare che coinvolge l'esercizio dell'attività giurisdizionale. Più precisamente, la sentenza si sofferma sul regime di pubblicità di provvedimenti giurisdizionali all'interno di banche dati accessibili alla generalità dei cittadini.

La controversia è stata instaurata con l'impugnazione del provvedimento del 1° dicembre 2023 tramite cui il Ministero della Giustizia comunicava che i *web services* per l'accesso e la

consultazione dei materiali riversati nell'archivio giurisprudenziale nazionale (a.g.n.) sarebbero stati "deprecati", ossia rimossi e sostituiti dalla nuova banca dati di merito pubblica (b.d.p.).

Il provvedimento rappresentava l'ultimo episodio di un prolungato susseguirsi di disservizi (risalente al 2018), i quali avevano arrecato pregiudizio a chi faceva affidamento sui provvedimenti reperibili nella banca dati nello svolgimento della propria attività professionale **[2]**.

La comunicazione del 1° dicembre 2023, inoltre, era consequenziale a quella del 13 novembre 2023 con cui si annunciava la realizzazione di due diverse banche dati come *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr): una banca dati riservata (b.d.r.) accessibile solo ai magistrati; una banca dati pubblica (b.d.p.) accessibile a qualsiasi cittadino tramite SPID o CIE. Le banche dati avrebbero avuto i medesimi contenuti, ma solo nel secondo caso sarebbero state anonimizzate.

In questo quadro, i ricorrenti – fra cui il curatore del portale "Giurisprudenza delle imprese" – lamentavano con tre motivi di ricorso violazioni della Costituzione, della l. n. 241/90 e del Codice dell'amministrazione digitale (Cad), censurando tanto i disservizi, quanto la massiva anonimizzazione dei provvedimenti giurisprudenziali in quanto incidente sulla comprensibilità dei provvedimenti stessi. In particolare, se prima tramite l'a.g.n. era possibile accedere a sentenze con dati in chiaro, ora la b.d.p. rende visibili solo sentenze previo oscuramento non solamente dei dati identificativi delle parti, ma pure di dati ulteriori come, per esempio, le date di provvedimenti.

All'esito della trattazione congiunta dei motivi di ricorso il TAR Lazio ha accolto il ricorso. La pronuncia pone un argine alla prassi di oscuramento indiscriminato di consistenti parti di pronunce giurisdizionali, complicandone la lettura e precludendone sovente la piena comprensione, ma, soprattutto, compromettendo il perseguimento di interessi (e la salvaguardia di diritti) di rango costituzionale, quali quelli legati al controllo democratico sull'operato dei giudici.

2. Una premessa: il (frammentario) regime delle banche dati

Prima di analizzare le questioni affrontate nella sentenza, pare opportuno evidenziare che nella pronuncia, anche sulla base della qualificazione dell'atto gravato, si assume che la fattispecie riguardi una banca dati e si utilizza ripetutamente l'espressione "banca dati" nei vari snodi

argomentativi lasciando però l'interprete nell'incertezza di cosa si debba realmente intendere con tale espressione.

È opportuno notare che l'espressione "banca dati" ha rappresentato uno specifico oggetto di indagine nell'ambito di studi meno recenti[3], ma collocabili già in una fase avanzata di riflessioni in materia di informatica giuridica. Tra questi, non mancavano contributi, anche di ordine monografico che, assumendo la banca dati a oggetto principale delle indagini, tentavano di pervenire a una loro definizione[4]. La prospettiva sembra essere cambiata con il radicarsi della disciplina comunitaria in materia di protezione dei dati personali, nella misura in cui essa ha posto al centro il dato (personale) e il suo regime, così dando minore rilievo al regime del supporto utilizzato per trattare il dato[5]. Ciò non significa che sia assente una qualsiasi regolamentazione delle banche dati.

La banca dati, come oggetto specifico di regolazione, ha infatti ricevuto tutela dal diritto eurounitario e italiano nell'ambito della disciplina del diritto d'autore[6]. Da tale disciplina, tuttavia, non si ricavano molti elementi ai fini della controversia in commento[7], se non la definizione di banca dati come «una raccolta di opere, dati o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili grazie a mezzi elettronici o in altro modo»[8].

Nel linguaggio della protezione dei dati personali, invece, la banca dati diventa in effetti una articolata attività di trattamento, costituita da diverse operazioni (conservazione, diffusione, etc.).

Il regime giuridico applicabile alle banche dati è dunque ricostruibile tramite giustapposizione, principalmente, di profili relativi al diritto d'autore e al diritto della protezione dei dati personali. Nel caso di specie, in ogni caso, pare rilevante trarre dalla disciplina in materia di diritto d'autore unicamente il dato definitorio ossia il fatto che le banche dati del ministero rappresentano raccolte di dati sistematicamente disposte e liberamente accessibili.

C'è però un altro dato rilevante per definire il regime delle banche dati ministeriali che, come si vedrà, in parte emerge dalla sentenza. Si tratta di banche dati soggettivamente pubbliche, giacché la banca dati è detenuta dalla p.a. e regolata dalla medesima tramite i suoi provvedimenti[9]. Questo dato è molto rilevante perché le decisioni riguardanti la banca dati devono comunque essere conformi ai principi dell'azione amministrativa. In questo modo, non sono solo le regole e i principi del trattamento di dati personali a governare tali banche dati (assieme alle norme sul diritto d'autore che però, come anticipato, non rilevano nel caso *de quo*).

Come banche dati (soggettivamente) pubbliche trovano applicazione anche le regole e i principi relativi all'azione amministrativa.

2.1. (Segue). Le censure fra concreta operatività e modalità di funzionamento della banca dati

La prima parte della sentenza affronta una serie di censure sollevate dalla parte ricorrente. Si tratta di censure di vario tenore con cui si lamentano il disservizio dovuto al mancato caricamento delle pronunce in un lasso di tempo di circa due settimane, la mancata condivisione di sentenze in materia penale, l'utilizzo dello SPID e l'oscuramento generalizzato delle sentenze.

Nella pronuncia le diverse censure sono ricondotte entro due categorie, distinguendosi tra censure relative alla concreta operatività e censure riguardanti le modalità di funzionamento delle banche dati.

Fra le prime figurano, anzitutto, quelle relative ai ritardi con cui la b.d.p. viene aggiornata, oltre al disservizio dato dal lasso di tempo intercorrente tra la chiusura dell'a.g.n. e la messa in opera della b.d.p.

In primo luogo, il collegio osserva che la limitata durata del disservizio (due settimane) non sia idonea a determinare un'incidenza sull'imparzialità tale da concretarne la violazione. Aggiunge, inoltre, che le censure non atterrebbero alla legittimità del provvedimento gravato, quanto invece alla «concreta *messa in opera* da parte della struttura burocratica della decisione di istituire il nuovo sistema di raccolta dei precedenti giurisprudenziali»**[10]**.

Per quanto riguarda la prima parte dell'argomentazione essa è condivisibile nella misura in cui è orientata a dimostrare che, nel caso di specie, la violazione della norma non ha una capacità di incidere sul bene della vita in gioco. Maggiori dubbi suscita la seconda parte dell'argomentazione che pare presupporre la qualificazione del vizio fatto valere come attinente al merito e, per l'effetto, lo ritiene non proponibile. Si tratta di una ricostruzione che, anche se resa *ad abundantiam*, non è condivisibile. I fatti allegati, infatti, sono pur sempre ricondotti (e riconducibili) a una violazione dell'art. 97 dai ricorrenti; dunque, a quanto è dato desumere dalla pronuncia, si tratta di fatti allegati a supporto di un vizio di legittimità. D'altronde, si tratta di censure paragonabili a quelle svolte rispetto al malfunzionamento delle piattaforme nell'ambito di procedure di gara**[11]**. Anche in questa ipotesi, a ben vedere, il malfunzionamento rappresenta un fatto allegato a sostegno di una censura di legittimità**[12]**. La differenza è che in quest'ultimo caso la violazione è in grado di incidere sulla posizione del ricorrente, nella misura in cui ne compromette la partecipazione alla gara**[13]**, diversamente dal caso in commento dove

la violazione non pare idonea a ledere una posizione giuridica soggettiva**[14]**.

Alcune brevi considerazioni merita anche la censura relativa alla mancata messa a disposizione delle sentenze in materia penale. Emerge infatti dalla pronuncia che questo fatto ha integrato una violazione dell'art. 111 Cost., delineando una disparità tra il pm (in grado di accedere alle pronunce non anonimizzate nella apposita banca dati) e il difensore che invece potrebbe consultare solo i provvedimenti in forma anonima. La censura è respinta, in sostanza, per difetto di legittimazione a muoverla, dato che il ricorrente, responsabile della banca dati giurisprudenza delle imprese, si occupa solo di pronunce in materia di diritto dell'impresa e, comunque, non avrebbe stipulato una convenzione con i tribunali per ottenere anche sentenze in materia penale.

In disparte il fatto che la giurisprudenza in materia penale può comunque essere rilevante nell'ambito di una banca dati in materia di diritto dell'impresa (si pensi al rilievo delle pronunce in materia di diritto penale dell'impresa) e lasciando da parte il rilevato difetto di legittimazione **[15]**, si osserva che la censura pone un problema di grande rilievo legato all'asimmetria tra pubblico ministero e difesa. Nel contesto contemporaneo in cui le banche dati rappresentano un riferimento indispensabile per lo svolgimento dell'attività tanto del pm, quanto dell'avvocato, non pare legittima la scelta di mantenere un regime di accessibilità diverso per le pronunce non anonimizzate, anche se si volesse valorizzare l'imparzialità del pm.**[16]**.

Ciò detto, un ultimo profilo da considerare attiene alla legittimità del modello di accesso attraverso sistemi di identificazione come lo SPID.

La pronuncia, in questa parte, contribuisce a porre maggiore chiarezza sul regime delle banche dati.

Si attesta, infatti, che la decisione sulle modalità di accesso ad una banca dati con pronunce giurisdizionali «è frutto di una valutazione ampiamente discrezionale»**[17]**. Ciò significa che non è esclusa la possibilità di garantire un accesso aperto senza registrazione, come peraltro avviene per la banca dati della Cassazione e della giustizia amministrativa. Al tempo stesso nella sentenza si rileva che la «una più puntuale tracciatura informatica» di chi accede alla banca dati è comunque nel caso di specie «imposta» in ragione di diversi fattori come «la maggiore ampiezza dei dati contenuti, le differenti modalità di consultazione, ricerca ed estrazione»**[18]**.

In questa prospettiva sembra prospettarsi una configurazione più matura dell'esercizio dell'attività amministrativa di trattamento dei dati. Da un lato, la prospettiva *by design* deve guidare l'amministrazione nella ricostruzione della struttura di una banca dati e

nell'individuazione delle eventuali criticità. Dall'altro, tale prospettiva non può comunque permettere di trascurare che l'amministrazione gode di un'ampia discrezionalità.

In sintesi, non si impone un modello di banca dati astrattamente valido, ma si conferma la possibilità di configurare modelli diversi, secondo un approccio che strutturi le misure di sicurezza in modo proporzionato al rischio.

3. La tutela della *privacy* e l'oscuramento generalizzato

La parte della pronuncia che, indubbiamente, ha suscitato maggiore risonanza è però quella relativa all'oscuramento dei dati. Si possono isolare due parti dell'argomentazione: la prima relativa alla scelta di avere una banca dati anonima; la seconda riguardante la modalità di oscuramento.

Sul primo fronte nella sentenza si svolge un confronto con una precedente decisione della stessa Sezione**[19]** al fine di evidenziare la coerenza tra le due pronunce. Si osserva che quest'ultima riguardava una diversa fattispecie di accesso ai documenti amministrativi ex art. 116 c.p.a. e che, in linea con essa, appare pienamente legittima la scelta ministeriale di dismettere l'a.g.n. e trasferirne le funzioni alla nuova banca dati di merito.

Ciò che però appare maggiormente rilevante è un altro aspetto. Il collegio afferma, infatti, che «il mantenimento di due analoghe (se non identiche) banche dati risulta contrario ad un efficiente impiego delle risorse». Ancora una volta, dunque, la pronuncia mette bene in luce come la tutela della protezione dei dati non sia un "interesse tiranno", riconducendo l'attività amministrativa di trattamento di dati nel solco di regole e principi che guidano l'azione amministrativa**[20]**.

Entro questo (condivisibile) ridimensionamento del tema della *privacy* nel quadro organico che disciplina l'attività dell'amministrazione si colloca poi il tema delle modalità di oscuramento.

Il collegio richiama i parametri normativi rilevanti, nella specie gli artt. 51 e 52 contenuti nel Capo del Codice *privacy* rubricato Informatica giuridica**[21]**, che vengono dal giudice applicati al caso di specie dopo la ricostruzione della loro portata**[22]**.

Correttamente si evidenzia che da tali norme non si ricava affatto l'obbligo di procedere all'anonimizzazione, dal momento che l'anonimizzazione è doverosa solo in due casi: quando sia stabilito dalla legge – in particolare nei casi di cui all'art. 52, co. 5 (procedimenti coinvolgenti rapporti di famiglia, di stato delle persone o minorenni) – oppure sulla base di decisione di

autorità giudiziaria resa all'esito di apposita istanza di parte. In questo secondo caso, spetta al giudice valutare se sussistono «motivi legittimi»[23] per anonimizzare la sentenza, non essendo l'istanza accolta in via automatica, ma all'esito di un sindacato di meritevolezza[24].

Fuori da queste ipotesi, l'anonimizzazione non solo non è dovuta, ma rischia di determinare una forma di invalidità nell'ambito di una banca dati pubblica.

Infatti, la norma di legge è chiara nel consentire di procedere alla diffusione delle pronunce (con i relativi dati) al di fuori dei casi sopra evidenziati[25]. In tal guisa, il potere di decidere sull'anonimizzazione spetta, al di fuori dei casi previsti dalla legge e in presenza di apposita istanza di parte, all'autorità giudiziaria. Sicché in tutti i casi in cui un'amministrazione è titolare di una banca dati e si sostituisce all'autorità giudiziaria in tale valutazione, oscurando i dati personali, «l'oscuramento generalizzato disposto dalla pubblica amministrazione non appare legittimo, considerato come essa appare interferire in parte anche con una decisione attribuita all'autorità giudiziaria»[26].

Infine, nella pronuncia si mette in luce un dato molto rilevante.

Quando si parla di trattamento di dati contenuti all'interno di pronunce giurisdizionali occorre far presente che anche dal diritto sovranazionale della CEDU e della Carta di Nizza[27] si evince che l'esame delle cause deve avvenire secondo il principio di pubblicità, eccezionalmente derogabile e sempre per decisione dell'autorità giurisdizionale. Anche rispetto a tale dato con la sentenza in commento si compie un significativo passo in avanti, evidenziando che il principio in parola impone pure la pubblicità dell'atto che chiude il giudizio, ossia la sentenza[28].

Un simile ragionamento ha almeno due pregi.

Il primo è esplicitato nella pronuncia e consiste nel riaffermare la competenza dell'autorità giudiziaria in luogo di quella amministrativa nel determinare dove si pone il confine tra ciò che deve e ciò che non deve essere anonimizzato. Ciò consente di porre in evidenza che la diffusione di una sentenza non rileva solo come operazione di trattamento di dati personali, ma anche come strumento che consente di realizzare una pluralità di interessi di rilievo costituzionale. Da questo punto di vista, l'impostazione accolta dal collegio giudicante appare in linea con l'appello che nel 2021 l'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo aveva diffuso, opponendosi in modo netto alla prassi di anonimizzazione generalizzata delle sentenze pubblicate su banche dati. In particolare l'appello evidenziava che questa prassi, risolvendosi in un'interpretazione *contra legem*[29], era in grado di incidere negativamente sull'esercizio del diritto di difesa, sull'attività di ricerca e pure sulla certezza del diritto, limitando altresì «la

possibilità di controllo democratico da parte della società civile su una delle forme fondamentali di esercizio della sovranità popolare»**[30]**.

Il secondo pregio che ha la pronuncia in esame, nella misura in cui evidenzia il valore costituzionale della diffusione delle sentenze, consiste nella lettura che essa sottende in merito al fondamento della pubblicità di un atto. A ben vedere, infatti, l'interpretazione (estensiva) del principio di pubblicità così da ricomprendere nel suo perimetro non solo l'esame della causa, ma anche la sentenza come atto conclusivo del giudizio, è passibile di essere impiegata *mutatis mutandis* anche in altri ambiti come le procedure concorsuali. Anche in questo caso, infatti, il principio di pubblicità ha un fondamento costituzionale, la cui portata precettiva dovrebbe indurre a ripensare l'applicazione in modo talvolta piuttosto rigido del principio di minimizzazione.

3.1. La pubblicazione (anche) integrale delle pronunce giurisdizionali

C'è un ultimo profilo che occorre affrontare nell'ambito della riflessione sull'oscuramento delle sentenze e attiene alla pubblicazione del provvedimento integrale.

Senz'altro è ragionevole in un conflitto tra comprensibilità della sentenza e oscuramento massivo della stessa far prevalere la prima a scapito del secondo per tutto quanto già sopra rilevato.

Più dubbio è comprendere se esigenze di minimizzazione possano suggerire di oscurare comunque alcuni elementi sovrabbondanti delle pronunce (si pensi ai codici fiscali delle parti) che pure non minerebbero la comprensibilità della sentenza. Si potrebbe argomentare che si tratta di un oscuramento parziale, diverso dall'oscuramento generalizzato, che, come tale, non conduce all'anonimizzazione. In questo senso, l'attività di oscuramento parziale non sarebbe riservata alla sola autorità giudiziaria, anche perché non comprometterebbe la comprensibilità della sentenza, così come i diversi interessi e diritti di portata costituzionale a essa sottesi.

Occorre, tuttavia, ricordare che l'art. 52, co. 7 Codice privacy afferma che «[f]uori dei casi indicati nel presente articolo è ammessa la diffusione in ogni forma del contenuto anche integrale di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali». Ricostruendo la norma ricavabile dalla disposizione sembrerebbe che, salvo i casi di anonimizzazione per volontà del giudice o del legislatore, la sentenza possa essere pubblicata anche in forma integrale. La locuzione «anche» sembra mantenere un margine di apprezzamento in capo a chi diffonde il provvedimento giurisdizionale (dunque, di regola, in capo al titolare del trattamento di diffusione), ma non pare in grado di impedire che il provvedimento sia pubblicato in forma integrale.

La pronuncia in commento è ancora più netta, sposando appieno la tesi secondo cui, salvo i casi previsti dai commi precedenti al 7 dell'art. 52 Codice privacy, sia consentita la pubblicazione integrale di ogni provvedimento giurisdizionale[31].

Ci si chiede, tuttavia, se questa interpretazione, nella misura in cui omette qualsiasi valutazione in ordine al principio di minimizzazione (e dunque, nell'esempio sopra fatto, imponga di pubblicare anche i codici fiscali delle parti) non sia passibile di dare luogo a una prassi concretante una violazione del diritto eurounitario[32]. Se infatti i valori costituzionali della comprensibilità sono salvaguardati nel caso di oscuramento parziale, il rischio è che la compressione del principio di minimizzazione, derivante dalla cennata interpretazione dell'art. 52, co. 7, rischi di apparire sproporzionata.

Non va però trascurato che la sentenza in commento, come acutamente osservato in dottrina[33], si pone nel solco di un orientamento giurisprudenziale eurounitario che guarda con favore alla messa a disposizione di pronunce giurisdizionali[34].

Né può trascurarsi che un'interpretazione maggiormente orientata alla minimizzazione comporterebbe la predisposizione di procedure di "oscuramento selettivo" non prive di costi (non solo sul fronte economico) per chi progetta e gestisce la banca dati. Assumendo la prospettiva di una pubblica amministrazione che, nella progettazione e gestione di una banca dati, è tenuta a considerare anche i profili di sostenibilità organizzativa, tecnica ed economica del trattamento, non è escluso che la scelta della pubblicazione integrale dei provvedimenti giurisdizionali possa risultare giustificata quale soluzione maggiormente efficiente e proporzionata[35] rispetto agli oneri derivanti da un'attività sistematica di oscuramento selettivo, da operare caso per caso.

4. Considerazioni di sintesi

«La ricostruzione del quadro normativo vigente rende dunque evidente come la sempre più diffusa e crescente prassi di oscurare, anche in assenza di richiesta della parte interessata, non solo i dati identificativi delle persone fisiche interessate, ma anche i dati identificativi dei provvedimenti impugnati e delle pronunce giurisdizionali (numero e data) e persino dello stesso organo e talora financo i dati di enti e persone giuridiche, non abbia fondamento nella vigente disciplina della protezione dei dati personali e sia manifestamente arbitraria»[36].

Con questa frase si apriva il paragrafo conclusivo del già citato appello dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, sollecitando l'adozione di tutte le iniziative opportune al fine di scongiurare la prassi dell'oscuramento indiscriminato.

La pronuncia in commento, come visto, è intervenuta dettando alcuni principi tanto sulle banche dati in generale quanto sull'oscuramento.

Sul primo fronte, la sentenza è funzionale a riaprire il dibattito sulle banche dati e sulle modalità attraverso cui progettarle, tenendo conto del fatto che la pur ampia discrezionalità in tal senso trova comunque dei limiti in base a diversi elementi (regime di accessibilità; tipologia dei dati contenuti; etc.)**[37]**.

Sul secondo fronte, relativo all'oscuramento, la sentenza ha finalmente posto in luce lo iato tra il diritto positivo e la prassi di oscuramento generalmente seguita**[38]**. Lungi dall'avere un significato limitato alle banche dati giurisprudenziali, l'approccio seguito è indice di un tentativo di superamento, almeno a livello giurisprudenziale, dell'acritica applicazione delle regole in materia di protezione dei dati personali rispetto ai trattamenti per finalità di interesse pubblico, valorizzandone appieno la peculiarità**[39]**.

In fin dei conti, la pronuncia fa emergere come il trattamento dei dati personali in ambito pubblico non sfugga a una logica di contemperamento (implicita nel GDPR stesso) tra le esigenze di protezione dei dati e quelle di circolazione dei dati nel pubblico interesse. Esigenze di circolazione che, nel caso di specie, appaiono giustificate dal principio di pubblicità che deve informare l'esercizio della funzione giurisdizionale.

---

[1] T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 17 aprile 2025, n. 7625.

[2] Si trattava di episodi che avevano già generato un contenzioso: a fronte di una passata interruzione del servizio e del silenzio del Ministero della Giustizia con riguardo all'istanza di accesso ai provvedimenti era stato proposto ricorso ex art. 116 c.p.a., dichiarato improcedibile giacché, dopo la fase cautelare, il Ministero aveva ripristinato il servizio (cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 12 febbraio 2019, n. 766).

[3] Cfr. A. Anzon, voce *Banca dei dati*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, VI, pp. 1 ss.; A. Loiodice, *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, pp 650 ss.; R.G. Rodio, *Banche dati e pubblica amministrazione. Profili di diritto italiano e comparato*, Bari, Cacucci, 2000; F. Cardarelli, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. inf.*, 2, 2002; I. D'Elia Ciampi, *L'informatica e le banche dati*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, 2003, pp. 1625 ss.

[4] Cfr. R.G. Rodio, *op. cit.*, pp. 19 ss. che adotta la definizione di archivio elettronico; F. Cardarelli, *op. cit.*, pp. 321 ss., dove si perviene a una definizione di banca dati pubblica che valorizza il dato soggettivo (p. 346).

[5] Naturalmente, una corretta applicazione delle regole in materia di protezione dei dati personali, specie dopo il GDPR, investe anche il design dei supporti che ospitano i dati. Senza contare che anche alla luce di altri plessi disciplinari (per esempio quello in tema di cybersicurezza) assume rilievo il supporto, in termini di *hardware* e *software*, che ospita i dati.

[6] Sul piano eurounitario si fa riferimento alla direttiva 96/9/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 1996, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati, recepita all'interno della l. 22 aprile 1941, n. 633. Non vanno sottovalutati, ad ogni buon conto, i profili critici che pone la tutela del diritto d'autore rispetto alle banche dati, specie considerato che il diritto di chi costituisce la banca dati può rappresentare un ostacolo per lo sviluppo della scienza e dell'istruzione come osservato da G. Morbidelli, *Corte Costituzionale e Corti europee. La tutela dei diritti (dal punto di vista della Corte del Lussemburgo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2006, p. 310.

[7]La direttiva non è stata oggetto di una revisione organica e, dunque, appare poco adatta al contesto attuale. Si segnala, comunque, che nell'ambito del programma di lavoro 2021 (COM(2020) 690 final) è prevista una revisione della direttiva in parola entro il 2030. Va però rilevato come, nell'ambito della svolta normativa inaugurata dalla Comunicazione della Commissione europea "Una strategia europea per i dati" (Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 19 febbraio

2020, COM(2020) 66 final), la disciplina della banca dati assuma maggiore rilievo, come osservato in C. Castaldo, *Libertà individuali e* open data. *Gli obblighi di servizio pubblico nella gestione dei dati*, Torino, Giappichelli, 2024, p. 34, probabilmente anche in ragione delle criticità relative alla configurabilità di un diritto di proprietà sui dati.

[8] Cfr. art. 2, co. 1, n. 9) della l. 22 aprile 1941, n. 633.

[9] Sulle diverse nozioni di pubblicità in senso oggettivo e soggettivo delle banche dati cfr. F. Cardarelli, *op. cit.*, pp. 326 ss.; più recentemente si v. C. Castaldo, *op. cit.*, pp. 157 ss.

[10] P.to 20 della sentenza in commento.

[11] Alcune pronunce esemplificative del cennato orientamento sono: Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2026, n. 2722; Id., sez. III, 28 dicembre 2020, n. 8348; Id. 7 gennaio 2020, n. 86, Id., sez. V, 20 novembre 2019, n. 7922, id. sez. III, 7 luglio 2017, n. 32455.

[12] Cfr. per esempio Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 448, dove la mancata considerazione del malfunzionamento, nella procedura ad evidenza pubblica, viene censurata come eccesso di potere per difetto di istruttoria.

[13] Con riguardo alla disciplina previgente è stato affermato che «La posizione di interesse legittimo tutelabile in giudizio va pertanto riconosciuta in capo all'operatore economico che, in possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura, perciò legittimato ad agire, abbia sofferto la lesione del proprio interesse (non all'ammissione ed alla valutazione dell'offerta, tecnica ed economica, bensì) alla presentazione tempestiva della domanda di partecipazione e della relativa documentazione» (Cons. Stato, sez., V, 4 aprile 2023, 3452).

[14] Tuttavia, in dottrina è stato configurato un diritto alla conoscenza proprio rispetto ai contenuti delle banche dati: cfr. R. Cavallo Perin, *Il contributo italiano alla libertà di scienza nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Dir. amm.*, 3, 2021, p. 606; C. Castaldo, *op. cit.*, spec. pp. 190 ss.

[15] Anche se non si esplicita il rilievo del difetto di legittimazione, si afferma «va reputata non lesiva degli interessi della parte ricorrente il diniego di accesso alle pronunce dei giudici penali». Nel merito della censura, non emergono sufficienti elementi per comprendere come essa è stata proposta e argomentata. Tuttavia, la circostanza per cui il ricorrente agiva come curatore del portale Giurisprudenza delle imprese non fa venire meno il fatto che il medesimo soggetto, in quanto avvocato, potesse far valere un vizio riguardante lo svolgimento dell'attività forense. Anche a voler considerare l'interesse fatto valere come comune alla categoria degli avvocati si tratterebbe di un interesse che può far valere il singolo e l'ente esponenziale di categoria, in base alla ricostruzione contenuta in Cons. Stato, sez. V, 18 novembre 2013, n. 5451. Il ragionamento è diverso da quello relativo alla legittimazione di un avvocato a presentare un'istanza di accesso documentale avente a oggetto sentenze contenute in una banca dati. Il caso si è posto a fronte della dismissione dell'a.g.n. Si è tuttavia rilevato che difettasse la «strumentalità dell'accesso richiesto rispetto ad eventuali finalità difensive, non venendo in alcun modo in rilievo gli interessi difensivi delle parti nei vari giudizi in cui il ricorrente esercita la propria professione», dato che l'accesso era «prospettato come necessario per l'esercizio dell'attività professionale del ricorrente come difensore che, come è evidente, costituisce ipotesi affatto diversa rispetto alla richiesta di ostensione di documenti necessari per far valere in giudizio le proprie posizioni giuridiche» (così, T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 18 novembre 2024, n. 20403).

[16] Ciò senza trascurare le problematicità che pone la diffusione di pronunce del giudice penale, tema su cui da ultimo si v. A. Tigrino, *Procedimento penale e diffusione dei dati personali. Stato dell'arte e quesiti posti dalla riforma Cartabia*, in *MediaLaws*, 2, 2023, pp. 272 ss. Preme comunque ricordare l'importanza della pubblicità anche rispetto al processo penale, giusto anche il fondamento costituzionale della pubblicità delle udienze, secondo quelle prospettazioni che fanno leva tanto sull'art. 101, co. 1 Cost. (M. Ciappi, voce *Pubblicità (Principio della)*, in *Dig. pen.*, X, Torino, Utet, 1995, pp. 456 ss.), quanto sull'art. 102, co. 3 Cost. (in questo senso già F. Carnelutti, *La pubblicità nel processo penale*, in *Riv. dir. proc.*, 1955, p. 1 ss., spec. p. 3).

[17] Virgolettato tratto dal p.to 23 della sentenza in commento.

[18] Virgolettati tratti nuovamente dal p.to 23 della sentenza in commento.

[19] La già menzionata T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 18 novembre 2024, n. 20403.

[20] Si v. in part. F. Francario, *Protezione dei dati personali e pubblica amministrazione*, in questa *Rivista*, 1° settembre 2021, che rileva una tendenza a concepire la *privacy* come «un interesse indisponibile da parte della pubblica amministrazione, di rilevanza talmente pervasiva da poter determinare o l'arresto del procedimento amministrativo nell'ambito del quale deve essere considerato o comunque un condizionamento tale da pregiudicare l'efficacia dell'azione amministrativa» (p. 28). Sui rischi di letture della *privacy* come interesse predominante sulla tutela dell'interesse pubblico cfr. G. Gardini, *Le regole dell'informazione. Pluralismo e libertà nell'era dell'intelligenza artificiale*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 349 ss.; F. Tigano, *Protezione dei dati personali e pubblica amministrazione: alcuni spunti di riflessione*, in *Diritto e società*, 2, 2022, p. 422. Sulla configurabilità di un'attività amministrativa di trattamento dei dati personali e sul suo regime sia consentito il rinvio a S. Franca, *I dati personali nell'amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023.

[21] Va rilevato che in questo caso le norme del Codice privacy vengono utilizzate quale parametro di legittimità confermando l'idea di una limitazione della giurisdizione (apparentemente) esclusiva del giudice ordinario già avanzata in S. Franca, *op. cit.*, pp. 245 ss. Più recentemente, si cfr. anche l'interessante studio di B. Bessone, *Trattamento dei dati e vizi di invalidità dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 1, 2026, pp. 291 ss.

[22] Secondo le Linee guida in materia di trattamento di dati personali nella riproduzione di provvedimenti giurisdizionali per finalità di informazione giuridica – 2 dicembre 2010 del Garante privacy, la «attività di informatica giuridica» va «intesa come attività di riproduzione e diffusione di sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica, ovvero di documentazione, studio e ricerca in campo giuridico, su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, compresi i sistemi informativi e i siti istituzionali dell'Autorità giudiziaria (artt. 51 e 52 del Codice)».

[23] In base alle Linee guida cit. del Garante privacy, attiene ai motivi legittimi anche «la delicatezza della vicenda oggetto del giudizio». Per una fattispecie in cui la giurisprudenza amministrativa ha operato tale valutazione in modo non automatico cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. III-*quater*, 23 luglio 2021, n. 8873.

[24] Cfr. P. Sammarco, sub *art. 52*, in R. D'Orazio, G. Finocchiaro, O. Pollicino, G. Resta (a cura di), *Codice della privacy e data protection*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 1187-1188.

[25] Si tornerà sul punto della diffusione in forma integrale delle pronunce *infra sub* par. 3.1. Si rileva comunque che nella pronuncia si considera diffusione anche l'inserimento dei dati all'interno di una banca dati potenzialmente accessibile alla generalità dei cittadini tramite SPID (cfr. p.to 33 della sentenza in commento).

[26] P.to 35 della pronuncia in commento. Benché la sentenza parli di illegittimità, se si ritiene che il potere di anonimizzazione spetti all'autorità giudiziaria si potrebbe profilare un caso di nullità del provvedimento con cui si dispone l'anonimizzazione o, più frequentemente, del provvedimento che struttura la banca dati come anonima. Si potrebbe inquadrare la vicenda come difetto assoluto di attribuzione tenendo conto di altri casi che presentano tratti di analogia. A titolo esemplificativo si pensi alla nullità del decreto prefettizio rispetto alla registrazione e trascrizione di atti riguardanti tali status nei registri dello stato civile (T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 29 settembre 2015, n. 2037).

[27] Si tratta dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47, co. 2 della Carta di Nizza, valorizzati come riferimenti normativi anche in F. Tallaro, P. Nasini, *Il processo amministrativo come trattamento di dati personali*, in **www.giustizia-amministrativa.it**, p. 27. Non meno rilevante è la giurisprudenza della Corte EDU, la quale, oltre a valorizzare il valore della motivazione delle pronunce per favorire il controllo pubblico sull'esercizio della funzione giurisdizionale (cfr. C. EDU, sez. III, 10 giugno 2008, Tase c. Romania, p.to 41; C. EDU, sez. I, 22 febbraio 2007, Tatishvili c. Russia, p.to 58). È stato anche affermato che «[b]y rendering the administration of justice visible, publicity contributes to the achievement of the aim of Article 6 § 1, namely a fair trial, the guarantee of

which is one of the fundamental principles of any democratic society, within the meaning of the Convention» (C. EDU, sez. IV, 16 aprile 2013, Fazliyski c. Bulgaria, p.to 64).

[28] Tale riflessione, peraltro, è corroborata da una considerazione rispetto alla collocazione storica della CEDU, dato che «considerato il tempo di redazione della Convenzione (1950) non era immaginabile la rivoluzione digitale e le implicazioni conseguenti» (p.to 36 della sentenza in commento).

[29] Sul punto cfr. anche F. Francario, *Il trattamento dei dati personali per finalità di interesse pubblico*, in *Riv. it. inf. dir.*, 2, 2025, p. 187.

[30] Cfr. *Appello dell'Associazione Italiana dei Professori Diritto Amministrativo – A.I.P.D.A. per la limitazione della protezione dei dati personali nelle pronunce giurisdizionali ai soli dati effettivamente "sensibili" e per il ripristino della piena intellegibilità delle pronunce giurisdizionali*, pubblicato su **www.aipda.it**, pp. 1-2. Già in A. Meloncelli, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 1988, p. 1037 si rilevava che «[d]al principio di democrazia discende anche il precetto di pubblicità nei confronti del potere giurisdizionale, il quale, al pari del legislativo e dell'esecutivo, trova direttamente nella Costituzione la fonte della propria legittimazione». Giova osservare che la dottrina ha riflettuto molto sul controllo democratico rispetto all'operato dei giudici. Uno snodo significativo di riflessione è legato alle possibili interpretazioni dell'art. 101, co. 1 Cost., secondo cui «la giustizia è amministrata in nome del popolo». Rispetto a tale disposizione alcuni interpreti hanno riflettuto sulla configurabilità e sui confini di una forma di responsabilità politica dei giudici (in tal senso v. in part. G. Volpe, *Sulla responsabilità politica dei giudici*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Costantino Mortati. Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 809 ss., spec. p. 815; G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997; pp. 220 ss.), intesa quale responsabilità politica "diffusa", «intesa quale assoggettamento del titolare di un potere politico (in questo caso i magistrati) ad una critica espressa come semplice esercizio della «libertà» di chi la formula e del cui esito, dal punto di vista del diritto, non vi è una «misura oggettiva»» (così, secondo N. Zanon, L. Panzeri, sub *Art. 101*

, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, p. 1959). È stato anche osservato come dall'art. 101, co. 1 Cost. non si possa che ricavare la subordinazione della funzione giurisdizionale rispetto a quella legislativa (in questo senso, cfr. R. Guastini, sub *Art. 101*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 1994, pp. 168 ss.). In passato è stato pure evidenziato (A. Pizzorusso, *La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, 1990, p. 72) il rilievo della «influenza che sul concreto funzionamento degli organi giurisdizionali può esercitare l'opinione pubblica attraverso il dibattito sui provvedimenti giudiziari», pur nella consapevolezza delle criticità date dal ruolo della stampa in questo ambito.

Si è anche osservato che la valorizzazione della partecipazione del popolo all'amministrazione della giustizia in base all'art. 101, co.1 Cost. assume rilievo pure tenendo conto dell'obbligo di motivazione delle sentenze ex art. 111, co. 1 Cost., così da «offrire all'opinione pubblica, se del caso, la possibilità di un controllo sull'imparzialità» dell'organo giudicante (così M. Pisani, voce *Giurisdizione penale*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, p. 385).

[31] Già L.A. Scarano, sub *art. 52*, in C.M. Bianca, F.D. Busnelli (a cura di), *La protezione dei dati personali. Commentario al D. Lgs. 30 giugno 2003, n. 196*, II, Padova, Cedam, 2007, p. 956 parlava di «principio generale di pubblicità e libera diffusione in ogni forma del contenuto, anche integrale, di sentenze e di altri provvedimenti giurisdizionali», peraltro riconducendo il principio all'art. 21 Cost.

[32] Non a caso nella già menzionata sentenza T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 18 novembre 2024, n. 20403 si osservava quanto segue: « il trattamento dei dati personali operato dall'Amministrazione della giustizia con la predisposizione della banca dati generale contenente tutti i provvedimenti di merito, resi accessibili alla collettività, è comunque soggetto ai principi in generali in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, alla valutazione circa la necessità e proporzionalità del trattamento, che si concretizza nel criterio della minimizzazione dei dati, di cui agli artt. 5, par. 1, lett. c), e 25 GDPR».

[33] Cfr. F. Francario, *Il trattamento dei dati personali*, cit., p. 188.

[34] Si allude a Corte di Giustizia dell'UE, Prima Sezione, 24 marzo 2022, causa C-245/20 (*Rechtbank Midden-Nederland*).

[35] Rispetto alla necessità di rileggere il principio di minimizzazione alla luce del principio di proporzionalità nell'ambito di trattamenti operati da pubbliche amministrazioni sia consento rinviare a S. Franca, *op. cit.*, pp. 333 ss.

[36] Cfr. *Appello dell'Associazione Italiana dei Professori Diritto Amministrativo*, cit., p. 4.

[37] Va anche detto che resta da capire in che misura il discorso sia replicabile rispetto a banche dati gestite da soggetti privati. Se si tratta di banche dati giurisprudenziali rimane senz'altro fermo il divieto di anonimizzazione massiva, tenuto conto della riserva al legislatore e all'autorità giudiziaria dell'individuazione dei casi in cui procedere all'anonimizzazione.

[38] Va rilevato che la scelta dell'ordinamento italiano rappresenta un'eccezione alla luce di un'indagine comparata. Tuttavia, tenendo conto del rilievo della pubblicità delle pronunce giurisdizionali anche alla luce della giurisprudenza sovranazionale, sembra che il modello italiano sia quello maggiormente condivisibile. In tal senso cfr. l'analisi operata da F. Donati, *Trasparenza della giustizia e anonimizzazione dei provvedimenti giudiziari*, in A. Pajno, F. Donati, A. Perrucci (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione? II Amministrazione, responsabilità, giurisdizione,* Bologna, il Mulino, 2022, pp. 433 ss.

[39] Per tutti, sul punto, cfr. F. Francario, *Il trattamento dei dati personali*, cit., p. 189.