

Esercizio di funzioni pubbliche, esigenze di trasparenza e protezione della vita privata: considerazioni comparatistiche a partire dalla decisione della Corte costituzionale rumena n. 297/2025

Daniela DOBRE*

Sommario: 1. Trasparenza nelle funzioni pubbliche e protezione della vita privata: una questione centrale nelle democrazie costituzionali 2. Il giudizio *a quo* e il controllo di costituzionalità in via incidentale nell'ordinamento romeno: cenni 3. La disciplina rumena in materia di trasparenza nelle funzioni pubbliche: evoluzione di un modello restrittivo 4. Il contenuto della motivazione di maggioranza: l'uso del test di proporzionalità e i vincoli al legislatore tra controllo democratico, vita personale e autodeterminazione informativa 5. Elementi per un'analisi critica della decisione 5.1. Elementi di diritto positivo e comparato 5.2. Elementi potenzialmente espansivi dell'argomentazione della Corte rumena 5.2.1. Il ricorso ai valori come tecnica di interpretazione costituzionale 5.2.2. L'attitudine "paternalistica" della Corte verso il legislatore 5.2.3. L'Agenzia Nazionale per l'Integrità, il *soft law* e il ruolo della legge dinanzi al controllo di costituzionalità della Corte 6. Conclusioni.

1. Trasparenza nelle funzioni pubbliche e protezione della vita privata: una questione centrale nelle democrazie costituzionali

Le normative anticorruzione e a garanzia della trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche sono da anni al centro di intensi dibattiti, anche di diritto costituzionale, in diversi ordinamenti e hanno dato luogo a pronunce giurisdizionali significative, a livello sia nazionale, sia europeo. Si tratta di discipline che si pongono al crocevia tra interessi pubblici primari e diritti costituzionali fondamentali e nell'ambito delle quali i legislatori sono chiamati a individuare equilibri estremamente delicati. Tale situazione, comune a gran parte degli ordinamenti costituzionali contemporanei, assume connotati molto diversi a seconda dei rispettivi contesti sociali e storici, che a loro volta influenzano possibilità, limiti e attitudini degli organi giurisdizionali coinvolti, e in particolare delle corti costituzionali. Si tratta di questioni che assumono particolare rilievo proprio nei contesti sociopolitici in cui un'efficace lotta alla corruzione ha una dimensione intrinsecamente costituzionale, perché tale lotta è vista come uno strumento necessario per il rafforzamento dei meccanismi di responsabilità politica e quindi delle basi democratiche dell'ordinamento giuridico; e come condizione per diverse forme di integrazione sovra- e internazionale. Proprio a tale ultimo proposito, occorre aggiungere, come ulteriore elemento di complessità, le nuove forme di intrusione e manipolazione consentite dalle tecnologie digitali e algoritmiche e, nello spazio giuridico europeo, la parallela tendenza alla "radicalizzazione", almeno fino a tempi recenti, della tutela della riservatezza e della protezione dei dati personali come oggetto di tutela giuridica.

A partire di tali premesse, risulta di particolare interesse per il comparatista l'analisi della recente decisione n. 297/2025 della Corte costituzionale rumena (CCR)¹, relativa agli artt. 3, co. 2, e 12, co. 6,

* Contrattista di ricerca post-dottorale, Università di Granada. Se non altrimenti indicato, le traduzioni dei testi rumeni sono di chi scrive.

¹ Decisione CCR n. 297/2025 del 29 maggio 2025, M. Of. n. 543, del 12 giugno 2025 (https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2025/06/Decizie_297_2025.pdf).

della legge n. 176/2010 sull'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli uffici pubblici, che modifica e integra la legge n. 144/2007 sull'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità, e altre norme². Si tratta di disposizioni che avevano in primo luogo introdotto l'obbligo legale per i soggetti che ricoprono cariche pubbliche e i funzionari – secondo le categorie elencate nell'art. 1 della legge n. 176/2010 – di dichiarare i beni personali e i redditi fiscali, nonché quelli del coniuge e dei figli maggiorenni a carico. In secondo luogo, avevano previsto un sistema di pubblicazione online di queste dichiarazioni, sia sui siti web dell'istituzione di appartenenza, sia sul sito ufficiale dell'Agenzia Nazionale per l'Integrità (ANI), anche se era prevista una misura di parziale anonimizzazione dei dati (in particolare, l'indirizzo degli immobili dichiarati, ad eccezione della città in cui si trovano, l'indirizzo dell'istituzione che gestisce le attività finanziarie, il numero di identificazione personale e la firma). Secondo la stessa legge, tali dati venivano resi pubblici online per la durata dell'incarico o del mandato e per i tre anni successivi.

Il giudizio è sorto nell'ambito di una controversia, instaurata dinanzi a un tribunale di Bucarest, relativa alla sanzione comminata dall'ANI per omessa dichiarazione dei redditi del coniuge. Nel procedimento dinanzi alla Corte, la ricorrente ha sollevato un'eccezione di incostituzionalità in relazione all'art. 3, co. 2, e all'art. 12, co. 6, della legge n. 176/2010, nella misura in cui attribuiscono la responsabilità amministrativa o penale per gli atti di terzi e comprimono in modo sproporzionato l'area protetta dal diritto alla vita privata e familiare ai sensi dell'art. 26 della Costituzione rumena³. Nella decisione n. 297/2025, la CCR ha accolto parzialmente la questione, dichiarando incostituzionali le norme che stabiliscono il regime di pubblicazione su internet delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi fiscali. La Corte ha sostenuto che questo sistema di pubblicazione online, nonostante la misura della parziale anonimizzazione di alcuni dati, consentiva l'identificazione di dati sensibili. Inoltre, con un intervento interpretativo, l'art. 3, co. 2, della legge impugnata è stato dichiarato compatibile con la Costituzione solo nella misura in cui tale disposizione sia intesa nel senso che non obbliga il dichiarante ad assumersi la responsabilità penale o amministrativa per i dati la cui comunicazione dipende da terzi. Nel far ciò, la CCR ha dichiarato che in questa norma c'è un "vizio di concezione" che impone oneri impossibili a chi è tenuto a fare la dichiarazione, e incide sulla qualità della norma alla luce di quanto previsto dall'art. 1, co. 5, della Costituzione (principio di legalità).

Il presente contributo intende dar conto di tale decisione nella giurisprudenza e, quindi, nell'ordinamento rumeno in relazione a un conflitto tipico degli ordinamenti costituzionali contemporanei: quello tra la garanzia della trasparenza e il principio di pubblicità e il rispetto del diritto alla privacy dei cittadini. In particolare, la decisione della CCR è significativa per l'argomentazione relativa all'ammissibilità e alla portata del regime di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi fiscali di coloro che esercitano funzioni pubbliche. Infatti, essa ha in questo specifico caso adottato un approccio che si potrebbe definire "paternalistico" – qui da intendersi non in senso autoritario bensì come atteggiamento di più o meno benevola superiorità e/o condiscendenza – verso le misure legislative adottate dal Parlamento rumeno.

D'altra parte, è particolarmente rilevante l'uso che la CCR fa del diritto comparato, in quanto essa ha costruito il proprio ragionamento in modo da rispecchiare – seppur in modo selettivo e favorevole alla propria soluzione interpretativa – quello della Corte costituzionale italiana nella sent. n. 20/2019. Va tuttavia rilevato che il contesto normativo preso in esame dalla CCR si differenzia notevolmente da quello della decisione della Corte costituzionale italiana, sotto il profilo sia del contenuto – che nel caso rumeno prevede addirittura misure alternative come l'anonimizzazione a tutela dei dati personali – sia dell'obiettivo perseguito dal legislatore, che nell'ordinamento rumeno attribuisce uno specifico "peso" giuridico alla finalità di prevenire la corruzione e di garantire l'integrità nell'esercizio delle

² Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor în exercitarea funcțiilor în demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr.144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/121924>).

³ L'art. 26, co. 1, stabilisce che "Le autorità pubbliche rispettano e tutelano la vita intima, familiare e privata".

funzioni e degli uffici pubblici. Allo stesso modo, l'argomentazione della Corte rumena omette significativamente la parte essenziale del ragionamento della Corte italiana, che ha riconosciuto la discrezionalità del legislatore nello scegliere le soluzioni normative più appropriate, secondo criteri di opportunità politica, per garantire obiettivi legittimi quali la trasparenza e la pubblicità. Va ricordato che, nonostante la dichiarazione di incostituzionalità, la Corte italiana ha provvisoriamente salvaguardato gli obblighi di trasparenza per alcune figure dirigenziali apicali, in attesa di un riesame completo della questione, compito che, secondo la Corte italiana, rientra nella discrezionalità del legislatore.

Il contributo è strutturato come segue. Il primo paragrafo illustra brevemente l'origine della controversia (§ 2) ed è seguito dall'analisi del contesto legislativo e costituzionale della decisione 297/2025 (§ 3), e poi del contenuto della sentenza e dal ragionamento della maggioranza della Corte (§ 4). Vengono poi esaminati gli elementi che consentono una lettura critica della decisione (§ 5), tra cui gli elementi di diritto nazionale e comparato, le diverse posizioni dottrinali riflesse nelle opinioni di minoranza e le componenti potenzialmente espansive del ragionamento della Corte. In quest'ultimo senso, spiccano aspetti come il riferimento alle norme di *soft law* emanate dall'ANI, il richiamo allo stato di evoluzione dell'internet e al rischio che questo comporta per la protezione dei dati personali dei cittadini, e l'attitudine (in questo caso) in un certo senso paternalistica della CCR verso il legislatore. Infine, il § 6 espone le conclusioni.

2. Il giudizio *a quo* e il controllo di costituzionalità in via incidentale nell'ordinamento romeno: cenni

La CCR è un organo giurisdizionale specializzato nel controllo di costituzionalità delle leggi, separato dal sistema giudiziario ordinario. La decisione n. 297/2025 della CCR si è pronunciata su una questione incidentale di costituzionalità. Va ricordato che, nell'ordinamento giuridico rumeno, l'eccezione di incostituzionalità può essere sollevata, tra gli altri, dalle parti in causa e che solo gli atti aventi valore legislativo possono essere oggetto di un controllo di costituzionalità.

Va notato che, ai fini dell'ammissibilità, le disposizioni dichiarate incostituzionali con una precedente decisione della Corte costituzionale non possono costituire oggetto di eccezione⁴. La valutazione dell'ammissibilità della questione è di competenza dello stesso Tribunale davanti al quale pende il giudizio, che fa parte della magistratura ordinaria. Contro la pronuncia di inammissibilità della questione è possibile fare appello all'istanza superiore entro 48 ore. L'appello viene deciso entro tre giorni. Il deferimento della questione di incostituzionalità alla CCR, invece, avviene attraverso una specifica ordinanza da parte del Tribunale ordinario davanti al quale pende il giudizio, ordinanza che deve riportare le posizioni delle parti e contenere il parere dello stesso Tribunale ordinario, corredato dai relativi elementi di prova. Il dispositivo dell'ordinanza deve fare espresso riferimento alla decisione del Tribunale sul rinvio⁵.

Per quanto riguarda la decisione n. 297/2025, oggetto dell'eccezione di incostituzionalità erano le disposizioni di cui all'art. 3, co. 2, e dell'art. 12, co. 6, della legge n. 176/2010 sull'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli uffici pubblici, che modifica e integra la legge n. 144/2007 sull'istituzione, l'organizzazione e il funzionamento dell'ANI, e altre norme. Nella fattispecie, la ricorrente era la sig.ra Dumitrița Laura Chițan, funzionaria (*consilier*) presso l'ufficio del difensore civico/Ombudsman (*Avocatul Poporului*) della Romania. Secondo l'autrice della contestazione, le disposizioni censurate violavano le norme costituzionali contenute nell'art. 26 (vita intima, familiare e privata) e nell'art. 44 (diritto alla proprietà privata) della Costituzione rumena. A questo punto, è opportuno riprodurre integralmente il contenuto delle disposizioni contestate:

⁴ Art. 29, co. 3, della legge n. 47/1992 del 18 maggio 1992 (Legea republicată privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale), M. Of., n. 807 del 3 dicembre 2010.

⁵ Art. 29 della legge n. 47/1992 del 18 maggio 1992; Decisione della CCR 3/2010 del 9 febbraio 2010; Decisione della CCR 26/2010 del 16 dicembre 2010.

Art. 3, co. 2: Le dichiarazioni patrimoniali sono redatte sotto la propria responsabilità e comprendono i diritti e gli obblighi del dichiarante, del coniuge e dei figli a carico, conformemente all'allegato n. 1.

Art. 12, co. 6: L'Agenzia assicura la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi di cui agli allegati 1 e 2 sul sito web dell'Agenzia entro 30 giorni dalla ricezione, rendendo anonimo l'indirizzo del bene dichiarato, ad eccezione della città in cui è situato, l'indirizzo dell'istituzione che amministra le attività finanziarie, il numero di identificazione personale e la firma. Le dichiarazioni patrimoniali e di interesse sono conservate sul sito web dell'Agenzia per tutta la durata dell'incarico o del mandato e per i tre anni successivi alla sua cessazione, e sono archiviate a norma di legge.

In realtà, il procedimento *a quo*, presso il Tribunale di Bucarest – sez. II (Contenzioso amministrativo e fiscale), era stato avviato a seguito dell'impugnazione di un accertamento di infrazione da parte dell'ANI nei confronti della sig.ra Chițan. L'atto sanzionava quest'ultima per la mancata inclusione del reddito del marito nella dichiarazione annuale dei beni.

La ricorrente sosteneva che l'art. 3, co. 2, della legge n. 176/2010 violasse il diritto alla vita intima, familiare e privata tutelato dalla Costituzione rumena (art. 26), in quanto creava un obbligo di dichiarazione dei redditi che il coniuge poteva rifiutare di rivelare, sia a causa di clausole contrattuali di riservatezza, sia a causa di un rifiuto personale, soprattutto nei regimi patrimoniali di separazione dei beni. La ricorrente sosteneva che tale obbligo legale la poneva nella condizione di assumersi una responsabilità penale o amministrativa per fatti al di fuori della sua diretta conoscenza o controllo.

Inoltre, era contestato l'art. 12, co. 6, della legge n. 176/2010, sottolineando che la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e reddituali su internet, anche con una parziale anonimizzazione delle informazioni, non proteggeva sufficientemente i dati sensibili rientranti nell'ambito dell'obbligo di pubblicazione. A tal proposito, la sig.ra Chițan sosteneva che la legge non prevedeva meccanismi di anonimizzazione proprio per i dati potenzialmente rivelatori della vita privata (come l'ubicazione dei beni immobili). Inoltre, veniva argomentato che la legge contestata non forniva garanzie sufficienti per proteggere la riservatezza del reddito del coniuge, costituendo così un'interferenza sproporzionata nella vita privata, stabilendo l'obbligo di divulgare le informazioni patrimoniali di terzi senza il loro consenso e con una sanzione amministrativa.

Il Tribunale di Bucarest, nell'ordinanza con la quale rimetteva la questione alla CCR, esprimeva il parere che le disposizioni contestate fossero conformi alla Costituzione. Il Tribunale sottolineava che il diritto alla privacy riconosciuto dall'art. 26 della Costituzione non è assoluto e può essere limitato dalla legge se esiste uno scopo legittimo, la misura è necessaria in una società democratica ed è proporzionata allo scopo perseguito. Si argomentava inoltre che l'obbligo di dichiarare i beni e i redditi del coniuge era giustificato dal regime di comunione dei beni tra i coniugi e che la pubblicazione su internet delle dichiarazioni contestate era avvenuta con una parziale anonimizzazione, al fine di proteggere i dati sensibili. Pertanto, il giudice *a quo* ha ritenuto che vi fossero sufficienti garanzie contro interferenze arbitrarie nella vita privata da parte del legislatore e che il legittimo obiettivo di prevenire la corruzione e garantire l'integrità del servizio pubblico giustificasse l'obbligo contestato dalla ricorrente.

3. La disciplina rumena in materia di trasparenza nelle funzioni pubbliche: evoluzione di un modello restrittivo

Oltre agli obblighi internazionali dello Stato rumeno in materia di corruzione⁶, il regime giuridico volto a consolidare l'integrità nelle funzioni pubbliche si è sviluppato sotto l'influenza dei meccanismi

⁶ Ad esempio, v. la Convenzione penale sulla corruzione adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata dalla Romania con la legge n. 27/2002, del 16 gennaio 2002 (Legea pentru ratificarea Convenției penale privind corupția, adoptată la Strasbourg la 27 ianuarie 1999, M. Of. n. 65, del 30 gennaio 2002 (<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/33701>)). Sul fenomeno della corruzione in Romania, si veda R. Coman, *La corruzione in*

di condizionalità europea durante il processo di adesione all'Ue. Nel 2006, infatti, la Commissione europea ha imposto, nell'ambito del Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV), quattro *benchmark* specifici per la Romania, tre dei quali erano legati all'integrità e alla lotta alla corruzione⁷:

[Parametri di riferimento che la Romania deve rispettare]: 2) Creare, come previsto, un'agenzia di integrità responsabile della verifica delle proprietà, delle incompatibilità e dei potenziali conflitti d'interesse, nonché dell'emissione di decisioni obbligatorie su cui basare eventuali azioni dissuasive; 3) Sulla base dei progressi già compiuti, continuare a condurre indagini professionali e imparziali su accuse di corruzione ad alto livello; 4) Adottare ulteriori misure per prevenire e combattere la corruzione, in particolare all'interno delle amministrazioni locali.

Questo vincolo si è tradotto a livello nazionale nella creazione dell'ANI, attraverso la legge n. 144/2007 e, successivamente, nell'adozione della legge n. 176/2010 di modifica della stessa, a seguito dell'intervento della CCR che, in una decisione del 2010, aveva dichiarato l'incostituzionalità di molteplici norme contenute nella legge del 2007⁸. Inoltre, il monitoraggio su questi obblighi giuridici continua oggi per tutti gli Stati membri attraverso il ciclo annuale dei *Rule of Law Reports* della Commissione europea, sebbene il MCV abbia formalmente cessato di applicarsi alla Romania nel settembre 2023⁹.

In particolare, la legge n. 144/2007 ha disciplinato gli strumenti amministrativi per la prevenzione e il contrasto della corruzione istituzionale (controllo delle dichiarazioni patrimoniali, dichiarazione e verifica degli interessi, verifica delle incompatibilità). In base a questa prima legge, le dichiarazioni patrimoniali e di interessi erano pubblicate sia sul sito dell'istituzione del dichiarante sia su quello

Romania, in *DPCE online*, 38, 1/2019 (<https://doi.org/10.57660/dpceonline.2019.680>), dove si analizzano le recenti misure legislative volte sia a combattere sia a prevenire la corruzione, la persistente percezione della corruzione come problema strutturale e gli sforzi della società civile e del legislatore per ridurla.

⁷ Decisione della Commissione 2006/928/CE del 13 dicembre 2006 che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione [notificata con il numero C(2006) 6569] (2006/928/CE), L- 354/56, 14.12.2006.

⁸ In particolare, si tratta della Decisione n. 415/2010 del 14 aprile 2010. M. Of. n. 294 del 5 giugno 2010.

⁹ Si veda A. Dirri, *Il meccanismo di cooperazione e verifica. The End of the Exceptionalism*, in C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra, *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench: Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape* (eds.), Cham, 2024, p. 87-104, spec. p. 94-98, che riporta i dibattiti giudiziari sulla natura giuridica della decisione 2006/928/CE e le questioni pregiudiziali sottoposte alla CGUE. Va ricordato che nella sentenza del 18 maggio 2021 *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"*, causa C-83/19 (cause riunite C-C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19), ECLI:EU:C:2021:393, la CGUE ha dichiarato la natura giuridica vincolante della suddetta decisione e la conseguente applicazione del principio del primato, con gli effetti di disapplicazione del diritto nazionale contrario a tale decisione: "[a]lla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere [...] dichiarando che gli articoli 2, 37 e 38 dell'Atto di adesione, in combinato disposto con gli articoli 2 e 49 TUE, devono essere interpretati nel senso che la decisione 2006/928 rientra, per quanto riguarda la sua natura giuridica, il suo contenuto e i suoi effetti nel tempo, nell'ambito di applicazione del Trattato di adesione. Tale decisione, fintanto che non sia stata abrogata, è obbligatoria in tutti i suoi elementi per la Romania. I parametri di riferimento contenuti nel suo allegato mirano a garantire il rispetto, da parte di tale Stato membro, del valore dello Stato di diritto sancito all'articolo 2 TUE e hanno carattere vincolante per detto Stato membro, nel senso che quest'ultimo è tenuto ad adottare le misure appropriate ai fini della realizzazione di tali parametri, tenendo debitamente conto, in base al principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, delle relazioni redatte dalla Commissione sulla base di detta decisione, in particolare delle raccomandazioni formulate nelle suddette relazioni" (par. 178). Poi, nella sentenza del 21 dicembre 2021, causa C-357/19, *Euro Box Promotion*, ECLI:EU:C:2021:1034, la Corte ha affermato che: "[o]ccorre anzitutto ricordare che la decisione 2006/928 è un atto adottato da un'istituzione dell'Unione, ossia la Commissione, sul fondamento dell'Atto di adesione – il quale rientra nel diritto primario dell'Unione – e costituisce, più precisamente, una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE. Quanto alle relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, redatte ai sensi del MCV istituito da tale decisione, anch'esse devono essere considerate atti adottati da un'istituzione dell'Unione, aventi come base giuridica il diritto dell'Unione, ossia l'articolo 2 di detta decisione (sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația "Forumul Judecătorilor din România"* e a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 149)" (par. 156). Sull'efficacia con cui la CGUE, attraverso queste sentenze, senza confrontarsi apertamente con la Corte costituzionale rumena e la sua nascente dottrina sull'"identità costituzionale", è riuscita di fatto a ridurre considerevolmente il margine di apprezzamento delle autorità rumene e a obbligarle a rispettare la sostanza materiale del CVM, cfr. S.E. Tănăsescu, *The independence of justice as proxy for the rule of law in the EU – Case study – Romania*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni, Società*, 1/2021, p. 103 ss., spec. pp. 117-119.

dell'ANI e venivano conservate per almeno cinque anni dalla loro pubblicazione. Nel 2010, a seguito di un'eccezione di incostituzionalità sollevata in relazione a tali disposizioni della legge n. 144/2007, la CCR ha annullato quelle che, a suo avviso, trasformavano l'ANI in un organo con funzioni giurisdizionali¹⁰.

Inoltre, nella stessa decisione n. 415/2010, la CCR ha dichiarato che l'obbligo stabilito dalla legge n. 144/2007 di pubblicare le dichiarazioni patrimoniali e di interessi sia sui siti web delle istituzioni sia sul sito dell'ANI violava il diritto alla privacy tutelato dalla Costituzione rumena e dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), in quanto si trattava di una misura "priva di una giustificazione obiettiva e ragionevole", che comportava la pubblicazione di dati relativi ai beni e agli interessi di persone che, secondo la legge, sono tenute a presentare dichiarazioni patrimoniali e di interessi¹¹.

A seguito della decisione n. 415/2010 della CCR, il Parlamento rumeno ha adottato l'attuale legge n. 176/2010, che ha allineato ai precetti costituzionali le norme della legge n. 144/2007 che assimilavano l'ANI a un organo investigativo giurisdizionale, in contrasto con i principi costituzionali relativi all'amministrazione della giustizia da parte dei tribunali. La legge n. 176/2010, tuttavia, ha mantenuto l'obbligo di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali, aggiungendo come misura di salvaguardia l'anonimizzazione dell'indirizzo del bene dichiarato – ad eccezione del luogo in cui si trova – dell'indirizzo dell'istituzione che gestisce le attività finanziarie, del codice numerico personale e della firma.

La legge n. 176/2010 è stata sottoposta a un controllo di costituzionalità preventivo¹², e con la decisione n. 1018 del 19 luglio 2010¹³, la CCR ha ribadito che le decisioni emesse dalla CCR sono di applicazione generale e hanno effetto solo per il futuro (art. 147, co. 4, della Costituzione rumena), e che l'autorità di cosa giudicata degli atti giudiziari, comprese le decisioni della CCR, si applica non solo al dispositivo, ma anche alle motivazioni su cui esso si basa¹⁴. Secondo la Corte, la legge n. 176/2010 ha mantenuto l'obbligo di presentazione e pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali previsto dalla legge n. 144/2007, anche se ha introdotto misure aggiuntive per garantire il diritto alla privacy (in particolare l'anonimizzazione parziale, escludendo la possibilità di identificare l'indirizzo esatto delle proprietà, il codice numerico personale, la firma e alcuni dati finanziari). In tal modo, il legislatore avrebbe corretto solo una parte delle carenze precedentemente evidenziate dalla Corte nel controllo di costituzionalità condotto sulle disposizioni della legge n. 144/2007.

Dopo l'adozione della legge n. 176/2010, le disposizioni relative alla pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi sono state oggetto di controllo di costituzionalità da parte della CCR in quattro ulteriori occasioni prima della decisione n. 297/2025 – analizzata nel presente contributo – e in ognuna di esse le censure relative alla violazione del diritto alla privacy da parte delle disposizioni di tale legge sono state respinte. Ad esempio, nella decisione n. 663/2012¹⁵, la CCR ha respinto l'eccezione di incostituzionalità, evitando però di affrontare direttamente le argomentazioni relative ai potenziali vizi di incostituzionalità dell'obbligo legale di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi fiscali, alla luce delle esigenze derivanti dalla tutela del diritto alla vita privata e familiare dei ricorrenti¹⁶.

¹⁰ Decisione n. 415/2010 del 14 aprile 2010, citata in precedenza. Per una ricostruzione del quadro legislativo rumeno relativo alla garanzia dell'integrità nel servizio pubblico, si veda L. Ciubotaru, *Revirimentul jurisprudențial al Curții Constituționale privind publicarea declarațiilor de avere și de interese. Implicațiile pentru statul de drept. Posibile soluții*, in Juridice.ro, 4 maggio 2025.

¹¹ Decisione n. 415/2010, punto 3 delle motivazioni e punto 3 del dispositivo.

¹² Il controllo di costituzionalità delle leggi prima della loro promulgazione (controllo a priori) è disciplinato dall'art. 146 lett. a) della Costituzione e dagli artt. 15-18 della legge n. 47/1992. Si tratta di un controllo astratto e diretto, esercitato solo su richiesta di soggetti legittimati: il Presidente della Romania, uno dei Presidenti delle Camere, il Governo, l'Alta Corte di Cassazione e di Giustizia (a Sezioni Unite), l'Ombudsman (a partire dalla revisione costituzionale del 2003), almeno 50 deputati o 25 senatori. La CCR ha stabilito che i ricorsi promossi da parlamentari con meno firme di quelle richieste non sono validi (decisioni n. 73/1995 e n. 35/1996). In caso di dichiarazione di incostituzionalità da parte della CCR, il Parlamento deve riesaminare la legge per adeguarla alla decisione della CCR (art. 147, co. 2, della Costituzione).

¹³ M. Of. n. 511 del 22 luglio 2010.

¹⁴ Si veda anche la decisione CCR n. 1 del 17 gennaio 1995, M. Of. n. 16 del 26 gennaio 1995.

¹⁵ M. Of. n. 596 del 21 agosto 2012.

¹⁶ L. Ciubotaru, *Revirimentul jurisprudențial al Curții Constituționale*, cit.

Nelle altre decisioni precedenti la decisione n. 297/2025¹⁷, la CCR ha nuovamente respinto le censure relative alla legge n. 176/2010. Nella decisione n. 309/2014, la Corte è partita dalla premessa che il diritto alla vita intima, familiare e privata non è assoluto e può essere soggetto ad alcune limitazioni o interferenze da parte delle autorità a determinate condizioni¹⁸. Pertanto, la CCR è giunta alla conclusione, espressamente dichiarata, che:

la soluzione legislativa basata sulla pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi è giustificata dall'obiettivo giuridico dell'ANI di garantire l'integrità nell'esercizio delle cariche e delle funzioni pubbliche e di prevenire la corruzione istituzionale e, d'altro canto, tale pubblicazione viene effettuata [...] attraverso l'anonimizzazione dei dati personali, assicurando così garanzie contro le interferenze arbitrarie¹⁹.

Alla luce di queste circostanze, la Corte ha dichiarato infondate le censure mosse alla legge n. 176/2010 in merito alla violazione delle disposizioni dell'art. 26 della Costituzione rumena e dell'art. 8 della CEDU.

4. Il contenuto della motivazione di maggioranza: l'uso del test di proporzionalità e i vincoli al legislatore tra controllo democratico, vita personale e autodeterminazione informativa

La CCR ha accolto parzialmente la questione di costituzionalità, a maggioranza dei suoi membri²⁰. Da un lato, la decisione n. 297/2025 ha dichiarato all'unanimità la costituzionalità dell'art. 3, co. 2, della legge n. 176/2010, ma solo nella misura in cui esso non obbliga il dichiarante ad assumersi la responsabilità penale o amministrativa della veridicità dei dati sul patrimonio o sul reddito del coniuge o dei figli maggiorenni in custodia, la cui comunicazione dipende da terzi. L'art. 1, co. 5, della Costituzione rumena²¹, impone al legislatore obblighi di rispetto della qualità nella redazione dei testi giuridici, obblighi che devono essere soddisfatti nella produzione delle norme per garantire che esse siano conformi al principio di legalità. Secondo la Corte, le disposizioni in questione presentano un "vizio di concezione" (*viciu de concepție*). Tale vizio, da un lato, influisce sulla logica della norma e, dall'altro, ignora le situazioni che possono in concreto verificarsi, in cui è impossibile adempiere l'obbligo. Pertanto, la Corte dichiara che il vizio di incostituzionalità non riguarda l'obbligo del titolare di dichiarare i diritti e gli obblighi del coniuge e dei figli maggiorenni a carico, ma solo l'attribuzione al dichiarante della responsabilità per la veridicità delle informazioni fornite da terzi, dato che la responsabilità legale, sia essa penale o amministrativa, può essere solo di natura personale²².

D'altro canto, l'art. 12, co. 6, in combinato disposto con l'art. 6, co. 1, lett. d), della legge n. 176/2010, è stato dichiarato incostituzionale per violazione del diritto alla vita intima, familiare e privata (art. 26 della Costituzione rumena), in quanto consentiva la pubblicazione online di dichiarazioni patrimoniali che, nonostante la parziale anonimizzazione, facilitavano l'identificazione di elementi sensibili (come l'ubicazione di beni immobili o i dettagli dei membri della famiglia), oltrepassando la soglia di interferenza legittima e proporzionata nell'interesse della trasparenza.

Secondo la CCR, il principale motivo di incostituzionalità è consistito nel fatto che il legislatore non ha rispettato l'obbligo di adeguare le norme precedentemente dichiarate incostituzionali dalla stessa

¹⁷ Decisione n. 316/2013 (M. Of. n. 520 del 20 agosto 2013), decisione n. 309/2014 (M. Of. n. 581 del 5 giugno 2014) e decisione n. 495/2014 (M. Of. n. 857 del 7 ottobre 2014).

¹⁸ L. Ciubotaru, *Revirimentul jurisprudential al Curții Constituționale*, cit.

¹⁹ Decisione n. 309/2014, par. 31.

²⁰ La CCR è composta da nove giudici nominati per un periodo di nove anni, non rinnovabile; tre sono nominati dalla Camera dei Deputati, tre dal Senato e tre dal Presidente della Repubblica. I giudici costituzionali devono avere un'istruzione legale superiore, un'elevata competenza professionale e almeno 18 anni di esperienza nell'attività legale o nell'istruzione legale superiore (artt. 142 e 143 della Costituzione).

²¹ In base al quale "in Romania il rispetto della Costituzione, della sua supremazia e delle leggi è obbligatorio".

²² Decisione CCR n. 297/2025, par. 21.

Corte ai precetti costituzionali. Tale adeguamento, ha affermato la Corte, deve essere effettuato in modo completo e non selettivo, in conformità con l'art. 147, co. 4, della Costituzione rumena, secondo cui "le decisioni della Corte costituzionale sono pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Romania. Dal momento della loro pubblicazione, le decisioni sono generalmente vincolanti e hanno effetti solo per il futuro". A questo proposito, la CCR ha sottolineato che, con la decisione n. 1018 del 19 luglio 2010 relativo alla costituzionalità della legge n. 176/2010, essa aveva già evidenziato che l'obbligo di pubblicare le dichiarazioni patrimoniali su internet non era stato corretto dalla nuova norma adottata dal legislatore²³ e che, pertanto, era necessario un ulteriore sforzo da parte del Parlamento (che, secondo la CCR, si sarebbe tradotto in un obbligo giuridico derivante dalla Costituzione) per allinearla pienamente alla norma fondamentale²⁴.

La Corte dichiara che la misura legislativa basata sulla parziale anonimizzazione dei dati – limitata all'indirizzo esatto dell'immobile, al codice numerico personale e alla firma – non costituisce una modifica sostanziale in grado di correggere i vizi di incostituzionalità precedentemente individuati. Al contrario, questa misura costituisce una soluzione legislativa insufficiente ai fini indicati, perché mantiene la natura incostituzionale delle disposizioni contestate, consentendo, ad esempio, l'identificazione delle proprietà con la semplice menzione della località (soprattutto nelle piccole località). Come si legge nella decisione della CCR, "non solo il nome della via e il numero civico dell'immobile sono dati personali [...] ma anche la località in cui l'immobile è situato integra tali dati", in quanto "l'indirizzo dell'immobile, in forma definita o determinabile, costituisce un'informazione personale riguardante il contenuto dell'immobile e il modo in cui è gestito". Pertanto, anche la menzione dell'ubicazione dell'immobile rientra nell'ambito di protezione dell'art. 26 della Costituzione rumena (protezione della vita privata e familiare)²⁵.

D'altro canto, la CCR ha individuato una violazione da parte dell'ANI della sua sfera di competenza, nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite dal legislatore. In particolare, la CCR ha affermato che l'ANI ha esercitato un "eccesso di interpretazione" (*exces de interpretare*) che va oltre quanto le era stato delegato dalla legge, stabilendo nella *Guida per la compilazione delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi* l'obbligo per i dichiaranti di indicare il nome e il cognome del coniuge e dei figli. La Corte ha sostenuto che, nonostante questa *Guida* elaborata dall'ANI sia priva di forza giuridica e valore normativo, in quanto non costituisce un atto di esecuzione della legge o di organizzazione del suo rispetto (*soft law*), le linee guida emanate dall'ANI riflettono "un eccesso interpretativo che non trova fondamento nel testo normativo primario" e possono generare "autentici paradigmi giuridici contra legem". In questo contesto, "data la posizione e il ruolo istituzionale dell'organo che le emana", le linee guida dell'ANI possono introdurre comportamenti obbligatori anche quando tali obblighi non sono previsti dalla legge, sostituendo o alterando, nel tempo, la volontà del legislatore²⁶.

A questo proposito, la CCR è passata ad esaminare se l'interpretazione data dall'ANI nella sua *Guida* vada oltre i limiti fissati dal testo normativo che le attribuisce la competenza in materia di integrità, alla luce dell'art. 26 della Costituzione rumena e della "concezione europea fortemente orientata alla necessità di proteggere i dati personali"²⁷, come si evince dalla giurisprudenza della CGUE, della Corte EDU e dagli strumenti internazionali che riconoscono i diritti umani²⁸. La CCR ritiene che, secondo la sentenza della CGUE del 1° agosto 2022 (causa C-184/20), il diritto europeo²⁹ preclude la divulgazione pubblica di dati personali relativi al coniuge o ai parenti stretti del dichiarante³⁰. Questa

²³ Si ricorda che la legge n. 176/2010 mirava a correggere le carenze costituzionali della legge n. 144/2007, come dichiarate dalla CCR nella decisione n. 415/2010.

²⁴ Decisione CCR n. 297/2025, par. 26-28.

²⁵ *Ibid.*, par. 29-30.

²⁶ *Ibid.*, par. 31-32.

²⁷ *Ibid.*, par. 35.

²⁸ In particolare, la CCR fa riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e alla CEDU.

²⁹ Nello specifico, questo caso riguardava l'art. 7, lettera c), della direttiva 95/46/CE e l'art. 6 del regolamento (UE) 2016/679, letti alla luce degli artt. 7, 8 e 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE).

³⁰ Si ricorda che in tale sentenza la CGUE ha interpretato l'art. 6, par. 1, e l'art. 6, par. 3, del GDPR nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che impone a qualsiasi responsabile di un ente che riceve fondi pubblici di pubblicare le

concezione riconosce la tutela della vita privata come un diritto complesso che include il diritto allo sviluppo della persona e a stabilire e sviluppare relazioni con gli altri e con il mondo esterno, e che sancisce una forma di autodeterminazione informativa che consente di invocare la vita privata quando si tratta di dati che, pur essendo neutri, vengono raccolti, trattati e diffusi³¹. Come ricorda la CCR, la protezione dei dati personali impone limiti quali una finalità specifica, la minimizzazione del trattamento, l'accuratezza e la limitazione del tempo di conservazione. Tale protezione è sancita anche dall'art. 8 della CDFUE e dall'art. 16 del TFUE, che obbliga l'Unione a stabilire norme sul trattamento dei dati personali.

Infine, la CCR si è basata su "uno studio del 2023 del Servizio di ricerca del Parlamento europeo"³² per fornire un quadro comparativo del contesto legislativo della materia, senza tuttavia offrire una citazione esatta di tale studio. Secondo questo studio, dei 27 Stati membri solo 10, oltre alla Romania, richiedono ai membri del proprio Parlamento nazionali dichiarazioni patrimoniali e di reddito; di questi, in tre Stati membri le dichiarazioni non vengono pubblicate affatto, mentre in altri la pubblicazione è solo parziale. Inoltre, 15 Stati membri su 27 non richiedono ai dichiaranti di fornire anche i dati relativi al coniuge o ad altri familiari. Sulla base del suddetto studio, la CCR conclude che la Romania è uno dei pochi Stati membri dell'UE che impongono un obbligo così esteso di dichiarazione pubblica dei beni³³.

In questo contesto, la CCR ha effettuato il test di proporzionalità della misura legislativa di cui all'art. 12, co. 6, in relazione all'art. 6, co. 1, lett. d), della legge n. 176/2010. Essa è partita dalla premessa che la misura legislativa in questione, che impone l'obbligo di pubblicare le dichiarazioni patrimoniali online sui siti web delle istituzioni del dichiarante e dell'ANI, si inseriva in un contesto socio-giuridico caratterizzato dallo "sviluppo senza precedenti delle tecnologie dell'informazione", sviluppo che ha intensificato i rischi di violazione della vita privata, della riservatezza e della vita privata delle persone³⁴. In questo senso, la Corte ha ricordato che "la protezione dei dati mira a salvaguardare qualsiasi informazione relativa a una persona fisica identificata o identificabile", derivante dal diritto alla privacy, e che questi valori "si sono progressivamente consolidati", essendo il loro rispetto "sempre più necessario in questo nuovo ambiente informativo", che definisce le società democratiche come quelle "orientate al rispetto della dignità umana e al carattere duraturo dei suoi valori"³⁵.

Nella sua decisione, la Corte ha sottolineato che la pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali "non nega di per sé il diritto alla privacy", ma implica un impatto sul suo contenuto che deve essere analizzato attraverso il test di proporzionalità, valutando se la misura legislativa persegue uno scopo legittimo e se è appropriata, necessaria e proporzionale a tale scopo³⁶. Pertanto, la Corte ha ricordato che le disposizioni legislative censurate sono state adottate nel 2010 con "l'obiettivo di prevenire la corruzione e garantire la trasparenza nella vita politica", in relazione all'accumulo di beni di coloro che ricoprono posizioni decisionali nell'apparato statale, e che quindi perseguono uno scopo legittimo³⁷. La Corte ha inoltre ammesso che un regime di pubblicazione generale online è "adeguato *in astratto* per raggiungere lo scopo proposto", nella misura in cui consente un controllo pubblico e può scoraggiare gli atti di corruzione, contribuendo a rafforzare la responsabilità³⁸.

dichiarazioni di interessi privati online, come previsto dalla legge lituana. In particolare, è proprio la pubblicazione online delle informazioni, nonché l'obbligo generalizzato a carico di qualsiasi beneficiario di finanziamenti pubblici, indipendentemente dalla sua posizione nella pubblica amministrazione, che ha indotto la Corte a pronunciarsi in tal senso. Per un'analisi, v. G. Delinavelli, *Comment to Case C-184/20 and the perils of a broad interpretation of Art. 9 GDPR*, in [European Law Blog](#), 21 settembre 2022.

³¹ Decisione CCR n. 297/2025, par. 33-39.

³² *Ibid.*, par. 39.

³³ *Ibid.*, par. 39.

³⁴ *Ibid.*, par. 41.

³⁵ *Ibid.*, par. 40-41.

³⁶ *Ibid.*, par. 42.

³⁷ *Ibid.*, par. 43.

³⁸ *Ibid.*, par. 44.

Tuttavia, la CCR ha concluso che la misura legislativa non supera il test di necessità, poiché nell'ordinamento giuridico rumeno esistono già alternative meno invasive in grado di raggiungere l'obiettivo legittimo³⁹. La Corte ricorda che la legge n. 176/2010 ha istituito un'autorità amministrativa indipendente come l'ANI, proprio "per garantire l'integrità nell'esercizio delle funzioni e degli uffici pubblici e per prevenire la corruzione istituzionale", con chiare competenze per "valutare le dichiarazioni patrimoniali, i dati e le informazioni sui beni e le loro modifiche, le incompatibilità e i potenziali conflitti di interesse". Ad esempio, l'art. 10 della legge impugnata stabilisce che i cosiddetti "ispettori dell'integrità", "ricevono, raccolgono, centralizzano ed elaborano i dati", "valutano le dichiarazioni", "controllano la loro tempestiva presentazione" e "redigono relazioni di valutazione", che possono comportare sanzioni o il deferimento alle autorità giudiziarie competenti⁴⁰.

Secondo la Corte, oltre alle disposizioni specifiche della legge impugnata, in Romania esiste un quadro giuridico sufficiente "che consente di raggiungere lo scopo indicato" – la prevenzione della corruzione e la garanzia dell'integrità nell'esercizio della funzione pubblica – senza la necessità di ricorrere alla divulgazione pubblica online dei dati patrimoniali sul sito web dell'ANI⁴¹. Pertanto, la Corte ha concluso che la misura legislativa censurata "non soddisfa i requisiti del test di minima interferenza con il diritto fondamentale" di cui all'art. 26, co. 1, della Costituzione, in quanto essa supera lo scopo legittimo della legge e non è necessaria quando l'obiettivo può essere raggiunto con mezzi meno invasivi⁴².

Alla luce delle disposizioni dell'art. 12, co. 6, della legge impugnata, la Corte ha dichiarato che questo regime giuridico, in realtà, consente a chiunque di accedere ad aspetti dettagliati della situazione finanziaria e patrimoniale del dichiarante e della sua famiglia, generando così "una [situazione di] fragilità per la sicurezza personale, nonché per la dignità [del dichiarante], riconosciuta dall'articolo 1, commi (3) e (5) della Costituzione, e dell'universo personale che costituisce la vita privata e familiare, in violazione dell'articolo 26 della Costituzione"⁴³. Questa violazione si verifica, secondo la CCR, perché le informazioni fornite online rivelano "caratteristiche delle abitudini di vita della persona, desunte dal modo in cui utilizza il reddito che guadagna, dal modo in cui lo investe o lo risparmia, rivelando sfaccettature particolarmente personali della sua vita, che dovrebbero essere protette dalla prospettiva dei dati personali"⁴⁴.

L'altissimo valore giuridico del diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 26 della Costituzione, come dichiarato dalla CCR, è messo in evidenza anche nell'argomentazione successiva. In questo caso, la Corte bilancia il diritto alla vita privata e familiare di cui all'art. 26 della Costituzione rumena con il diritto di accesso alle informazioni di rilevanza pubblica di cui all'art. 31 della stessa Costituzione.

A questo proposito, la Corte ha affermato che l'attuale regime di pubblicazione online delle dichiarazioni patrimoniali, nella forma stabilita dalla legge contestata, "converte in blocco tutti i dati personali in esse contenuti [le dichiarazioni patrimoniali e i redditi] in informazioni di interesse pubblico". Secondo la Corte, questa operazione implica, da un punto di vista costituzionale, uno "spostamento artificiale" di elementi inerenti al diritto alla privacy di cui all'art. 26 verso l'ambito di protezione del diritto di accesso alle informazioni di cui all'art. 31 della Costituzione, che produce "uno squilibrio strutturale e assiologico tra gli interessi giuridici tutelati da ciascuno dei diritti

³⁹ *Ibid.*, par. 44.

⁴⁰ *Ibid.*, par. 45.

⁴¹ Ad esempio, si richiama l'attenzione sulla legge n. 115/1996, che prevede l'esistenza di commissioni specializzate accanto a ciascuna Corte d'Appello, incaricate di analizzare le relazioni dell'ANI e di rinviare il caso al tribunale competente quando vengono accertati elementi di arricchimento ingiustificato, garantendo così un rigoroso controllo giudiziario (art. 10 della stessa legge, M. Of. n. 263 del 28.10.1996). Inoltre, secondo il CCR, la Legge n. 153/2017, che impone la pubblicazione semestrale e dettagliata degli stipendi dei dipendenti pubblici, garantendo così l'obiettivo della trasparenza in termini di entrate fiscali (M. Of. n. 492, 28.06.2017).

⁴² Decisione CCR n. 297/2025, par. 48.

⁴³ *Ibid.*, par. 49.

⁴⁴ *Ibid.*, par. 49.

fondamentali”⁴⁵. La Corte ha sottolineato che questi due diritti coesistono e che la prevalenza, in un dato caso, di uno non può eliminare la protezione offerta dall’altro. Infatti, la CCR ha ricordato che l’interferenza legislativa nell’area protetta dal diritto alla privacy al fine di garantire la trasparenza dell’informazione non porta automaticamente a un aumento della protezione dell’accesso pubblico all’informazione che sia proporzionale all’interferenza nel primo dei suddetti diritti⁴⁶.

All’interno di questa linea argomentativa, la Corte rumena ha dedicato cinque paragrafi per spiegare l’equilibrio giuridico trovato dalla Corte costituzionale italiana nella sent. n. 20/2019, in relazione alla tutela degli stessi diritti di cui alla decisione CCR n. 297/2025. Si ricorda che la sentenza della Corte costituzionale italiana ha risolto diverse questioni di incostituzionalità sollevate dal TAR del Lazio contro norme del c.d. Codice della trasparenza amministrativa (d.lgs. n. 33/2013), che imponevano la pubblicazione online dei dati patrimoniali e reddituali di tutti gli alti funzionari pubblici, senza distinzioni. L’origine della questione risiedeva in una riforma del 2016⁴⁷, che aveva esteso gli obblighi di pubblicità originariamente incombenti sui funzionari politici democraticamente eletti – giustificati da ragioni di responsabilità nei confronti degli elettori – all’intera dirigenza amministrativa.

La Corte costituzionale italiana ha riconosciuto che, per garantire i legittimi obiettivi di trasparenza e lotta alla corruzione, il legislatore può imporre obblighi di pubblicità per assicurare il controllo dei cittadini sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Tuttavia, ha dichiarato incostituzionale l’estensione indiscriminata dell’obbligo di pubblicare online le informazioni dettagliate sul patrimonio e sul reddito – proprio e dei parenti stretti – di tutti i dirigenti pubblici, ritenendo che non sempre vi sia un collegamento diretto con le funzioni svolte e il rischio reale di corruzione ad esse associato.

La Corte italiana ha anche ritenuto che questa divulgazione massiccia e indifferenziata violasse il principio di proporzionalità, in quanto comportava una grave e diffusa interferenza con la privacy e la protezione dei dati personali, senza un beneficio equivalente in termini di controllo effettivo o prevenzione della corruzione. Essa ha anche sottolineato che il legislatore non ha previsto distinzioni tra categorie di funzionari e uffici pubblici, ignorando le differenze essenziali tra le funzioni e il rischio di corruzione associato. Ha inoltre sottolineato che la forma della pubblicazione – su portali istituzionali senza restrizioni o filtri – aggravava il carattere sproporzionato della misura, trasformando il diritto all’informazione pubblica in un accesso potenzialmente invasivo e disordinato ai dati personali del dichiarante. In effetti, la Corte italiana ha ammonito che, invece di garantire la trasparenza e l’accesso alle informazioni per i cittadini, la norma impugnata produceva potenzialmente una “opacità per confusione”, proprio per l’irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti”⁴⁸.

Per tutti questi motivi, la Corte italiana ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui imponeva gli obblighi di pubblicità in modo generalizzato e senza distinzioni, ma ha mantenuto l’obbligo limitato ad alcune posizioni dirigenziali di livello superiore (come i segretari generali o i direttori di strutture con uffici generali), le cui funzioni implicano uno stretto rapporto fiduciario con i vertici politici⁴⁹. In questo modo, la Corte ha provvisoriamente preservato un nucleo minimo di trasparenza, affidando al legislatore il compito di disegnare un regime più

⁴⁵ *Ibid.*, par. 50.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 51-54.

⁴⁷ Si fa riferimento al d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Sulla decisione, v. almeno N. Zanon, [Privacy e trasparenza in conflitto: il caso della pubblicazione on line dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti della pubblica amministrazione](#), Relazione presentata al III Incontro Quadrilaterale, Lisbona, Portogallo 10-12 ottobre 2019, pp. 3-4.

⁴⁸ C. cost. sent. n. 20/2019, 5.3.1 *cons. dir.*

⁴⁹ Si tratta dei soggetti titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall’art. 19, co. 3 e 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

equilibrato e proporzionato, in grado di differenziare in base alla rilevanza delle funzioni e al rischio di corruzione legato a ciascuna carica pubblica.

Alla luce della sentenza della Corte italiana, e sulla base di una selezione della giurisprudenza della Corte EDU e della CGUE simile a quella operata dalla stessa Corte costituzionale italiana, la CCR ha concluso che “non c’è uniformità su come regolare” la questione delle dichiarazioni patrimoniali e che:

il denominatore comune della legislazione e della giurisprudenza comparate [...] è la preoccupazione di garantire un livello adeguato di protezione dei diritti di coloro che, secondo la legge, sono obbligati a presentare tali dichiarazioni, in modo da assicurare un equilibrio tra il contenuto della dichiarazione patrimoniale e i diritti di coloro che sono legalmente obbligati a presentarla⁵⁰.

In particolare, la Corte rumena ha sostenuto che:

la varietà di soluzioni legislative che gli Stati europei hanno scelto in relazione a questa materia può costituire un argomento nel senso che lo Stato rumeno ha la possibilità di regolamentarla nel modo che ritiene più opportuno, rispettando il diritto alla vita privata, senza essere obbligato a imporre oneri così invasivi sulla vita privata e familiare del dichiarante⁵¹.

Da ciò deriva che:

il sistema rumeno relativo al regime delle dichiarazioni patrimoniali è uno dei più intrusivi in termini di privacy nell’area europea, offrendo le minori garanzie per la protezione della vita privata. Tutte le argomentazioni sviluppate sopra non sostengono l’eliminazione dell’obbligo legale di presentare dichiarazioni patrimoniali, ma solo che tali dichiarazioni dovrebbero cessare di essere pubbliche e dovrebbero essere inviate all’ANI, che le gestirà secondo i poteri conferitigli dalla legge [...]. Così, in uno Stato di diritto, la verifica degli standard di integrità corrisponde al controllo istituzionale esercitato dalla suddetta autorità, dotata per legge di prerogative che ne assicurano l’efficacia nel garantire tali standard⁵².

A seguito della pubblicazione della decisione n. 297/2025 nella Gazzetta ufficiale (*Monitorul Oficial*) il 12 giugno 2025, le disposizioni della legge n. 176/2010 dichiarate incostituzionali sono state sospese per 45 giorni, ovvero fino al 27 luglio, periodo durante il quale il Parlamento dovrà adottare modifiche per renderle conformi alla Costituzione. In caso contrario, alla scadenza dei 45 giorni, i loro effetti giuridici cesseranno definitivamente⁵³.

5. Elementi per un’analisi critica della decisione

Si esaminano ora alcuni elementi per una lettura critica della decisione n. 297/2025, prendendo in considerazione sia il diritto positivo nazionale e comparato, sia le posizioni dei singoli giudici. Allo stesso modo, si pone l’accento sugli aspetti del ragionamento della Corte che hanno un potenziale espansivo. Ciò riguarda in particolare il riferimento alle norme di *soft law* emanate dall’ANI, allo sviluppo dell’internet e ai rischi che ciò comporta per la protezione dei dati personali, nonché l’attitudine in qualche modo paternalistica – nel senso specificato in sede introduttiva – della CCR verso il legislatore. A tal proposito, si individuano elementi che avrebbero potuto consentire un maggiore rispetto della discrezionalità del Parlamento rumeno nell’elaborazione della legislazione in

⁵⁰ Decisione CCR n. 297/2025, par. 63.

⁵¹ *Ibid.*, par. 63.

⁵² *Ibid.*, par. 64.

⁵³ Art. 147, co. 1, della Costituzione rumena. La decisione della Corte produce effetti per il futuro e non riguarda le dichiarazioni patrimoniali e di interessi presentate anteriormente alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale della Romania.

materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, anche adottando una pronuncia di incostituzionalità.

5.1. *Elementi di diritto positivo e comparato*

La decisione n. 297/2025 della CCR offre un esempio paradigmatico di uno dei problemi costituzionali classici delle democrazie contemporanee, ovvero il necessario equilibrio tra la protezione della privacy e dei dati personali, da un lato, e la garanzia della trasparenza, della prevenzione della corruzione e della responsabilità politica, attraverso l'accesso alle informazioni sui beni e sulle remunerazioni di alcuni funzionari e dipendenti pubblici, dall'altro. La Corte ha riconosciuto esplicitamente questa tensione tra i principi di pubblicità e trasparenza – strumenti essenziali per la prevenzione della corruzione – e la protezione della vita privata e dei dati personali di coloro che esercitano funzioni pubbliche.

Nel paragrafo 65 della decisione n. 297/2025, la CCR ha sostenuto che l'abolizione nel 2023 del Meccanismo di cooperazione e verifica (MCV) dell'Ue e "l'attuale stato di evoluzione della società rumena" giustificherebbero la limitazione della pubblicità delle dichiarazioni patrimoniali, ritenendo sufficiente la loro semplice trasmissione all'ANI, senza la successiva pubblicazione sui siti web istituzionali e dell'ANI. Secondo la CCR, questa soluzione riflette:

il consolidamento dei valori democratici e la crescente importanza della protezione dei dati personali come riferimento costituzionale essenziale, soprattutto nel contesto dello sviluppo accelerato delle tecnologie dell'informazione, come l'intelligenza artificiale, e della proliferazione delle minacce alla sicurezza giuridica derivanti dall'uso massiccio di informazioni sensibili.

A questo proposito, la Corte ha ritenuto che l'attuale decisione non introduce un cambiamento della dottrina costituzionale conferente, ma sia una "continuazione della linea giurisprudenziale stabilita dalle decisioni nn. 415/2010 e 1018/2010"⁵⁴. La Corte ha sottolineato la necessità di aggiornare la legislazione per adattarla alle trasformazioni sociali e per chiarire l'ambito delle persone obbligate a presentare dichiarazioni patrimoniali e di interessi. Allo stesso modo, la Corte insiste sul fatto che sia la presenza istituzionale dell'ANI che le norme sulle dichiarazioni patrimoniali sono misure necessarie e democratiche, evidenziando l'obbligo del legislatore di istituire un quadro normativo efficace per prevenire e combattere la corruzione, "con standard di integrità che si addicono a uno Stato di diritto"⁵⁵.

D'altra parte, vale la pena notare che la Corte ha dedicato un ampio spazio argomentativo per dimostrare come l'ANI sia stata creata in applicazione della Decisione della Commissione Europea n. 928/2006, che ha istituito il MCV con l'obiettivo di valutare i progressi della Romania nella riforma giudiziaria e nella lotta alla corruzione, conferendo a tale autorità poteri di verifica patrimoniale, di individuazione delle incompatibilità e dei potenziali conflitti di interesse, nonché il potere di emettere decisioni vincolanti con effetti sanzionatori dissuasivi⁵⁶. La CCR ha ricordato inoltre che la CGUE aveva confermato che la legge n. 176/2010 attuava proprio uno degli obiettivi di riferimento di questo meccanismo e aveva sottolineato la necessità che le decisioni dell'ANI fossero dissuasive rispetto al problema della corruzione⁵⁷.

⁵⁴ Decisione CCR n. 297/2025, par. 70.

⁵⁵ *Ibid.*, par. 71.

⁵⁶ *Ibid.*, par. 64-65 e par. 45 e 46.

⁵⁷ Sentenza della Corte (Prima Sezione), 4 maggio 2023, C-40/21 - *Agencia Națională de Integritate*, ECLI:EU:C:2023:367: "Occorre aggiungere che l'ampiezza dei conflitti di interessi nonché il livello di corruzione osservati nel settore pubblico nazionale devono essere presi in considerazione al fine di stabilire se una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale ecceda o meno i limiti di quanto è necessario per realizzare l'obiettivo di garantire l'integrità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni e degli incarichi pubblici nonché per prevenire la corruzione istituzionale. A tal riguardo, occorre ricordare che la legge n. 176/2010 attua il secondo parametro di riferimento di cui all'allegato della

Tuttavia, sebbene la Commissione europea abbia considerato raggiunti tutti gli obiettivi del MCV nel 2023 e abbia deciso di abolirlo con la decisione (UE) 2023/1786⁵⁸, ciò non implica che la necessità di prevenire e combattere la corruzione nello Stato rumeno sia venuta meno⁵⁹. In realtà, i dati recenti non sembrano confermare la visione ottimistica alla base della decisione della CCR. Secondo l'Indice di percezione della corruzione 2024 (Corruption Perceptions Index: CPI) di Transparency International, la Romania ha ottenuto 46 punti su 100, classificandosi tra i peggiori in Europa e nettamente al di sotto della media dell'Ue (62 punti), un livello considerato inaccettabilmente basso secondo la metodologia di Transparency International⁶⁰.

In questo contesto, la giurisprudenza oscillante della CCR ha generato numerose critiche, sia dottrinali che interne alla Corte stessa. Alcune voci – tra cui una delle opinioni dissenzienti – sostengono che la questione sollevata avrebbe dovuto essere dichiarata inammissibile a causa dell'esistenza di una precedente decisione sulla costituzionalità della stessa disciplina⁶¹. Altri autori hanno messo in dubbio la fondatezza delle argomentazioni della CCR, definendole parziali o insufficienti per una Corte costituzionale di uno Stato membro dell'Unione europea⁶².

In relazione a tali critiche, è particolarmente significativo il contenuto dell'opinione dissenziente firmata dalla giudice Laura-Iuliana Scânteî, che ha difeso con convinzione la prevalenza del principio di trasparenza e la costituzionalità del regime di pubblicazione online delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi fiscali previsto dalla legge impugnata. In contrasto con la soluzione adottata dalla

decisione 2006/928, avente carattere vincolante per la Romania e volto a far sì che dalle decisioni imperative dell'ANI possano discendere sanzioni dissuasive. Tale decisione obbliga altresì quest'ultimo Stato membro a lottare in modo efficace contro la corruzione" (par. 60, cfr. anche par. 61).

⁵⁸ Decisione (UE) 2023/1786 della Commissione del 15 settembre 2023 che abroga la Decisione 2006/928/CE che istituisce un Meccanismo di Cooperazione e Verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione, GU L 229 del 18.9.2023, pag. 94-96.

⁵⁹ Ad esempio, nell'opinione dissenziente della giudice Iuliana Scânteî, si ricorda che il *Rule of Law Report 2024* della Commissione europea, riferito alla Romania, ha individuato carenze nel quadro legislativo rumeno in materia di integrità e ha messo in guardia sulle difficoltà di garantire e monitorare il rispetto degli obblighi giuridici a causa della frammentazione normativa (cfr. Parere individuale, paragrafo 5, v). V. anche Commission Staff Working Document, *2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Romania. Accompanying the document 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Rule of Law Report "The rule of law situation in the European Union"*, SWD(2024) 823 final, 14.07.2024, p. 15 (https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

⁶⁰ Come è noto, il CPI di Transparency International è l'indice di misurazione della corruzione più utilizzato al mondo, che assegna un punteggio e una classifica a Paesi o territori in base al livello di corruzione percepito nel settore pubblico da esperti e dirigenti d'azienda, su una scala da 0 a 100, dove 0 indica che un Paese è percepito come altamente corrotto e 100 indica che un Paese è percepito come molto integro. Si tratta di un indice composito, che combina almeno tre e fino a tredici indagini e valutazioni sulla corruzione, raccolte da una serie di istituzioni di riconosciuta autorevolezza. Per la metodologia seguita da Transparency International, v. i documenti resi disponibili da tale ONG all'indirizzo (<https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2024-Methodology.zip>). Si noti inoltre che nel 2024 la media dell'UE è diminuita di due punti rispetto agli anni precedenti, a riprova di un declino generale nella regione. Il CPI della Romania per l'anno 2024 è disponibile all'indirizzo: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>. Infine, per ulteriori analisi in lingua originale, si veda https://www.bursa.ro/tara-noastra-ramane-sub-media-ue-in-indicele-de-perceptie-a-coruptiei-2024-80807454?mc_cid=80cc775a93&mc_eid=cd1f92f96c.

⁶¹ Parere individuale dei giudici costituzionali Livia Stanciu e Mihaela Ciocină, in riferimento alla decisione n. 309/2014 (par. 31). Al contrario, e per quanto riguarda l'interpretazione conforme della CCR nella decisione n. 297/2025 in relazione all'art. 3, co. 2, della legge n. 176/2010, l'opinione concorrente dei giudici costituzionali Cristian Deliorga, Gheorghe Stan e Varga Attila sottolinea che la protezione della vita intima, familiare e privata, sancita dall'art. 26 della Costituzione rumena, richiede un maggiore rispetto dell'individualità e dell'autonomia di ciascun membro della famiglia, compreso il coniuge del dichiarante, la cui situazione patrimoniale gode di una propria sfera di riservatezza che non può essere violata senza una sufficiente giustificazione. Si sostiene che l'obbligo di dichiarare i diritti e i doveri del coniuge o dei figli maggiorenni a carico implica un'eccessiva intrusione nella loro vita privata, soprattutto quando non si tratta di persone soggette agli stessi obblighi di rivelazione del patrimonio perché non ricoprono cariche pubbliche. Per questo motivo, la decisione n. 297/2025 deve essere intesa come un'esclusione definitiva di qualsiasi riferimento al coniuge e ai figli maggiorenni a carico nelle dichiarazioni patrimoniali e di interessi, e la rimozione di tali riferimenti deve essere imposta al fine di salvaguardare l'ambito di tutela del diritto alla vita privata e familiare riconosciuto dall'art. 26 della Costituzione.

⁶² T. Hoppe, *Private Wealth, Public Doubt. How the Romanian Constitutional Court Undermines Asset Declarations, and the EU*, in *VerfBlog*, 27 giugno 2025.

maggioranza, tale opinione ha sostenuto che la CCR avrebbe dovuto respingere l'eccezione di incostituzionalità in quanto infondata, ritenendo, tra l'altro, che la pubblicità delle dichiarazioni patrimoniali e di interessi costituisce uno strumento essenziale per garantire l'integrità nell'esercizio delle funzioni pubbliche e per prevenire la corruzione istituzionale.

L'opinione sottolinea che l'obbligo di dichiarare e pubblicare tali dati risponde a un obiettivo di indubbio interesse pubblico, in quanto consolida le garanzie di obiettività nell'azione di coloro che esercitano funzioni pubbliche e consente un controllo sociale reale ed efficace – compreso quello della stampa – sull'origine e l'evoluzione del patrimonio dei titolari di cariche pubbliche. Da questo punto di vista, eliminare ogni forma di pubblicità equivale a sopprimere uno standard di integrità e il carattere dissuasivo della misura, oltre ad annullare una garanzia essenziale per gli standard “moralì e di trasparenza nell'esercizio della funzione pubblica”⁶³. L'opinione, inoltre, critica il fatto che la decisione della maggioranza del collegio abbia dato priorità assoluta al diritto alla vita privata, al punto da escludere completamente il diritto all'informazione pubblica. In questa opinione individuale si osserva inoltre che, in assenza di un accesso pubblico alle dichiarazioni, viene di fatto vanificata la possibilità di un controllo democratico e di integrità, poiché nessuna persona, fisica o giuridica, potrebbe più esercitare il diritto di segnalare eventuali conflitti di interessi all'ANI, minando così la fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e nello Stato di diritto. Da questo punto di vista, l'opinione sottolinea che la soluzione legislativa garantiva un giusto equilibrio tra i diritti fondamentali coinvolti, il rispetto della vita privata e il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni di interesse pubblico.

Infine, è interessante sottolineare come l'opinione dissenziente metta in discussione la percezione, di per sé potenzialmente eccessiva, della maggioranza della Corte in relazione allo stato di evoluzione della società rumena, sottolineando che:

[non solo] il cambiamento giurisprudenziale non è stato motivato nella decisione della maggioranza, ma, a nostro avviso, tale giustificazione non sarebbe nemmeno possibile tenuto conto del livello ancora incipiente di sviluppo nella società rumena di una cultura dell'integrità nell'esercizio delle funzioni e delle cariche pubbliche. Riteniamo che continuino ad essere necessarie garanzie giuridiche efficaci per la tutela del diritto all'informazione dei cittadini in merito all'integrità dei funzionari pubblici. Ebbene, una di queste garanzie giuridiche si basa proprio sull'obbligo giuridico di dichiarare i redditi percepiti nell'esercizio della funzione/carica pubblica e, rispettivamente, sull'obbligo di pubblicare le dichiarazioni patrimoniali e di interessi, ovviamente nel rispetto di un giusto equilibrio rispetto alla necessità di tutelare il diritto alla vita privata dei dichiaranti⁶⁴.

In verità, quanto detto finora evidenzia che la decisione della CCR si colloca su un terreno controverso, tra due posizioni opposte sul ruolo che devono avere la prevenzione della corruzione e la trasparenza nello Stato rumeno. Da un lato, vi sono coloro che sostengono la necessità radicale di contenere e prevenire la corruzione, anche introducendo restrizioni al diritto alla vita privata. In questo senso, si sottolinea l'importanza dell'obiettivo di preservare gli standard di pubblicità patrimoniale, come strumento essenziale per l'integrità pubblica e la fiducia dei cittadini⁶⁵. Dall'altro lato, vi sono posizioni dottrinali basate sulla teoria costituzionale, come quella formulata da Bogdan Iancu, che mette in guardia dall'impatto dei discorsi anticorruzione sull'evoluzione del costituzionalismo rumeno. Secondo questo autore, la lotta alla corruzione si sarebbe trasformata in un “meta-discorso quasi costituzionale” nell'ordinamento rumeno, in grado di riformulare una pluralità di politiche e persino di produrre cambiamenti costituzionali informali⁶⁶. In questo contesto, assume

⁶³ Opinione individuale dissenziente dalla giudice Scânteï, par. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, par. 10.

⁶⁵ V. ancora T. Hoppe, *Private Wealth, Public Doubt*, cit.

⁶⁶ B. Iancu, *The Evolution and Gestalt of the Romanian Constitution*, in A. von Bogdandy, Peter M. Huber, S. Ragone (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, Oxford, p. 493-547, spec. p. 524-526. Come afferma lo stesso autore (p. 524): “[t]he evolution of the Romanian political-constitutional system after 2004 is difficult, if not impossible to comprehend without understanding the impact of anticorruption policies. Anticorruption has in fact become a quasi-constitutional meta-

particolare rilevanza il linguaggio dell'anticorruzione – e, per quanto qui interessa, l'interpretazione costituzionale di questa categoria giuridica – che oscilla, secondo lo stesso autore, tra una dimensione etica, che alimenta divisioni radicali e costruisce distinzioni morali tra amici e nemici; e una dimensione quantitativa, incentrata su parametri di rendimento come le condanne o i proventi recuperati⁶⁷. In questo senso, vale la pena ammettere, con Bogdan Iancu, che nessuna di queste due dimensioni è facilmente conciliabile con la razionalità normativa del costituzionalismo liberale⁶⁸, il che, nel caso di specie, impone di considerare con cautela l'equilibrio tra la tutela dei diritti fondamentali – in particolare riguardanti la vita privata – e la legittima esigenza di garantire l'integrità e la trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

Da ciò deriva forse la particolare rilevanza che assume l'argomentazione di diritto comparato nella decisione n. 297/2025. In effetti, tale decisione offre un esempio di "imitazione diretta di giudici da parte di giudici"⁶⁹. Come è noto, si tratta di un fenomeno crescente nel diritto contemporaneo, che implica il ricorso a fonti "esterne al circuito della legalità nazionale", ovvero il ricorso a "inferenze extra-sistemiche"⁷⁰. Nel caso di specie, l'uso sostanziale da parte della Corte rumena di argomenti elaborati da un'altra Corte prestigiosa di uno Stato membro dell'Ue – la Corte costituzionale italiana – consente di individuare un caso paradigmatico nell'ambito della categoria metodologica delle *imitazioni*, legato al fenomeno del c.d. *cherry-picking*, ovvero "[la] scelta di precedenti finalizzata a sostenere una tesi"⁷¹.

Così, nella sentenza n. 20/2019, della Corte costituzionale italiana, si leggono i seguenti passaggi:

L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica amministrazione e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità. Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo [...] In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, Magyar contro Ungheria), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come [...] "The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism": § 162)⁷² [...] Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione. Alcune di tali soluzioni – privilegiate, peraltro, in altri ordinamenti europei – sono state ricordate anche dal giudice rimettente: ad esempio, la predefinitezza di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente⁷³.

A partire da questo precedente, la Corte costituzionale rumena riproduce e adatta i relativi passaggi nel modo seguente:

discourse (insofar as myriads of policies are translated, reformulated, linked with anticorruption) or even an informal constitutional change".

⁶⁷ *Ibid.*, p. 525: "[I]n the activity of an anticorruption prosecutor, quantification embraces the shape of an inescapable 'tunnel vision', e.g. pie charts, quantifying success as a measure of number of convictions, number of indictments, quality of the defendants, years of imprisonment (suspended sentence or execution), recovered proceeds, etc." (p. 524). Tuttavia, lo stesso autore segnala subito dopo che: "[C]orruption in its many forms (paternalism, nepotism [...]) is not a figment of the imagination or a product of international conspiracies, as emerging counter-discourses had it. Romanian politicians do adopt self-serving, private legislation, including mollifications of anti-corruption law in order to evade their criminal responsibility".

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Così R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, III ed., Milano, 2021, p. 143.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 144, e la bibliografia ivi citata. In particolare, v. il fondamentale contributo B. Markesinis, J. Fedtke, *Giudici e diritto straniero. La pratica del diritto comparato* [2006], Bologna, 2009.

⁷¹ *Ibid.*, p. 143.

⁷² C. cost. sent. n. 20/2019, 5.3.1 *cons. dir.*

⁷³ *Ibid.*, 5.3.2 *cons. dir.*

Inoltre, la Corte costituzionale italiana ha ritenuto che [...] l'indicizzazione e la ricerca gratuita dei dati personali pubblicati sul web, con l'ausilio di motori di ricerca ampiamente utilizzati, non siano coerenti con gli obiettivi di promuovere una corretta conoscenza della condotta di coloro che ricoprono cariche dirigenziali nella pubblica amministrazione e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di divulgazione rischiano piuttosto di consentire la localizzazione 'casuale' di dati personali, favorendo inoltre modalità di ricerca ispirate esclusivamente dall'esigenza di soddisfare la mera curiosità di chi vi accede. Peraltro, su quest'ultimo aspetto, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito, nella sua giurisprudenza, che, tenuto conto dei progressi della tecnologia dell'informazione e delle crescenti possibilità di trattamento dei dati personali grazie all'automazione, esiste uno stretto rapporto tra la tutela della vita privata, garantita dall'articolo 8 della [CEDU], e la protezione dei dati personali. [...] nella sentenza dell'8 novembre 2016, pronunciata nella causa Magyar contro Ungheria, la [CEDU] ha osservato che l'interesse sotteso all'accesso ai dati personali per fini di interesse pubblico 'non può essere ridotto alla sete di informazioni del pubblico sulla vita privata altrui o al desiderio di sensazionalismo o addirittura di voyeurismo da parte del pubblico' (§ 162)⁷⁴.

È chiaro che il contesto legislativo della disposizione esaminata dalla CCR differisce notevolmente da quello che ha dato origine alla norma analizzata dalla Corte costituzionale italiana. Anche il contenuto della disciplina rumena presenta differenze rilevanti: essa prevede, infatti, misure alternative – comprese quelle che la Corte italiana indicava come esempi di opzioni più rispettose della protezione dei dati personali, come l'anonimizzazione parziale – e stabilisce obblighi per una gamma molto più ampia di soggetti tenuti a presentare la dichiarazione dei redditi. Tuttavia, ciò che va sottolineato a questo punto è che il ragionamento della Corte costituzionale rumena non riproduce in modo completo e fedele uno degli aspetti sostanziali dell'iter argomentativo della Corte italiana, in particolare quello che sottolinea la discrezionalità del legislatore di optare per soluzioni normative che, a seconda dell'opportunità politica, siano ritenute più adeguate per raggiungere obiettivi legittimi quali la trasparenza e la pubblicità.

Va ricordato che, pur dichiarando l'incostituzionalità della norma, la Corte costituzionale italiana ha provvisoriamente salvaguardato le esigenze di trasparenza e pubblicità apparse indispensabili, in attesa di una revisione complessiva della materia. Secondo la Corte, esistono legittime esigenze di trasparenza ragionevolmente rivolte a coloro che svolgono alcune funzioni direttive rilevanti⁷⁵. Tuttavia, l'identificazione dei destinatari di tali obblighi e la definizione delle loro modalità di applicazione competono esclusivamente al legislatore e non al giudice costituzionale. Nelle parole ancora della Corte:

Sussistono esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza [...] È evidente [...] che le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni, all'interno della categoria dei dirigenti pubblici, anche in relazione alla diversa natura delle amministrazioni di appartenenza, impediscono di operare una selezione secondo criteri costituzionalmente obbligati. Non potrebbe essere questa Corte, infatti, a ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il panorama complessivo, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati. Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi. Nondimeno, occorre assicurare, allo stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore⁷⁶.

⁷⁴ Decisione CCR n. 297/2025, par. 59-61.

⁷⁵ V. *supra* nt. 49.

⁷⁶ C. cost. sent. n. 20/2019, 6 *cons. dir.*

5.2. Elementi potenzialmente espansivi dell'argomentazione della Corte rumena

Al fine di approfondire il ragionamento della CCR, è opportuno soffermarsi su alcuni elementi potenzialmente espansivi della sua argomentazione. In questa sezione si esaminano le tecniche interpretative che, andando oltre le norme strettamente derivabili dalle disposizioni impugnate, rivelano una costruzione più ampia per quanto riguarda l'interpretazione dell'ordinamento rumeno. In particolare, si illustra come la Corte ricorra a valori e principi per fondare la propria lettura costituzionale; successivamente, si esamina in maggiore dettaglio la posizione della CCR rispetto alle soluzioni adottate dal legislatore rumeno nell'esercizio della sua discrezionalità politica. Infine, si mettono in evidenza le considerazioni della CCR per quanto riguarda il *soft law* in generale e quello prodotto dell'ANI, in particolare, nonché la sua relazione con il sistema nazionale delle fonti.

5.2.1. Il ricorso ai valori come tecnica di interpretazione costituzionale

È opportuno mettere in evidenza un argomento della CCR che, in pratica, si traduce nella configurazione, nell'ordinamento rumeno, di un modello costituzionale di riservatezza in relazione ai dati contenuti nella dichiarazione patrimoniale dei funzionari e dei pubblici ufficiali⁷⁷. Certamente, nella sua decisione la Corte parte da un riferimento esplicito all'intrinseco legame tra il diritto alla vita privata e familiare, la protezione dei dati personali e la dignità umana, sottolineando la necessità di consolidare un modello normativo ispirato alla concezione europea della dignità come valore fondamentale dell'ordinamento giuridico⁷⁸. In tal senso, la CCR avverte che, nel nuovo contesto informativo, caratterizzato da un progresso tecnologico senza precedenti, la tutela di questi diritti fondamentali, intrinsecamente legati al valore della dignità umana, non solo è necessaria, ma nelle società democratiche questi valori “devono ispirare e consolidare l'elaborazione e il rispetto delle norme volte alla loro tutela”; società democratiche che, in quanto tali, “sono orientate al rispetto e alla conservazione ‘duratura’ dei valori che loro sono propri”⁷⁹.

Pertanto, la CCR fa ricorso a una precisa premessa assiologica per mettere in guardia dal rischio di un'espansione dell'ingerenza nella vita privata e familiare e nei dati personali della ricorrente, alla luce dell'attuale stato di evoluzione dell'intelligenza artificiale e dell'internet. In questo modo, secondo la CCR, il trasferimento massiccio di dati personali alla categoria delle informazioni di interesse pubblico, come conseguenza della legge impugnata, genera uno squilibrio “strutturale e assiologico” tra gli ambiti di tutela costituzionale del diritto alla vita privata (art. 26 della Costituzione rumena) e il diritto di accesso all'informazione (art. 31 della Costituzione rumena)⁸⁰.

L'esercizio ermeneutico compiuto dalla Corte nella decisione n. 297/2025 ha condotto, in realtà, a una dichiarazione di incostituzionalità del regime di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali nell'ordinamento rumeno, nella misura in cui ha dato per presupposta la diffusione illimitata dei dati personali su internet, nonostante si riconosca, *en passant*, che:

⁷⁷ È opportuno menzionare che nell'ultimo *Rule of Law Report (2025)* della Commissione europea, relativo allo Stato rumeno e pubblicato l'8 luglio 2025, si avverte che: “[t]he updating of the legislative framework on integrity is in discussion [...]. The National Integrity Agency maintained its record in managing conflicts of interest and asset declarations, however, a Constitutional Court ruling will require Romania to re-assess what was seen as a strong asset declaration system” (p. 1); “ANI and stakeholders expressed concern that this would weaken transparency and accountability [...] The Ministry of Justice set up a working group together with ANI in order to analyse the Constitutional Court Decision of 29 May 2025. The first meeting took place on 18 June 2025” (p. 10). Commission Staff Working Document, *2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Romania. Accompanying the document ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2025 Rule of Law Report ‘The rule of law situation in the European Union’*, SWD(2025) 923 final, 8.7.2025 (https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

⁷⁸ Decisione CCR n. 297/2025, par. 41. L'art. 1, co. 3, della Costituzione rumena riconosce come “valori supremi” dello Stato rumeno “la dignità della persona e il libero sviluppo della personalità” (insieme alla “giustizia e al pluralismo politico”).

⁷⁹ *Ibid.*, par. 41.

⁸⁰ *Ibid.*, par. 51.

in linea di principio, le persone che, ai sensi di legge, hanno l'obbligo di presentare annualmente dichiarazioni patrimoniali sono assegnate a tali incarichi sia mediante concorso o esame, sia attraverso una decisione politica di un'autorità, oppure elette mediante voto dei cittadini. Per quanto riguarda queste ultime, in considerazione del carattere elettivo della carica ricoperta o della natura politica della decisione di nomina, la Corte ritiene giustificato un controllo da parte dell'opinione pubblica, atteso che la persona in questione è stata investita di una funzione pubblica per elezione o nomina politica⁸¹.

Secondo il ragionamento della CCR, la conseguenza della pubblicazione online delle dichiarazioni non è solo uno squilibrio a livello di misura legislativa individuale (leggi: principio di proporzionalità), ma uno squilibrio "strutturale", a livello costitutivo e assiologico, che incide quindi sui fondamenti stessi dell'ordinamento giuridico rumeno. Letta in questi termini, la decisione n. 297/2025 costituisce un vero e proprio scudo costituzionale della vita privata e familiare, ancorato a sua volta al principio della dignità umana e al libero sviluppo della personalità, che acquisisce così una forza giuridica sufficiente per rispondere, in termini assoluti (leggi: a partire dai valori oggettivi dell'ordinamento nazionale), alle macro-sfide poste dall'evoluzione dell'internet e delle nuove tecnologie. In altre parole, la Corte costruisce uno scudo assiologico per l'ordinamento nazionale che, in ultima analisi, potrebbe essere considerato giustificato di fronte a ciò che alcuni autori chiamano il 'mito dell'anonimizzazione', ovvero la constatazione che, con il progresso tecnologico, il raggiungimento di un'anonimizzazione vera e irreversibile diventa sempre più difficile, se non impossibile⁸².

Tuttavia, l'argomentazione della Corte non può evitare il classico problema dell'"incommensurabilità" dei valori – compreso il valore fondamentale della dignità umana⁸³ – proprio perché pretende di andare oltre una fondazione basata sulla proporzionalità, che è la tecnica giuridica concepita per razionalizzare questo tipo di conflitti⁸⁴. La CCR incorre in questo problema quando costruisce il suo ragionamento su una concezione della vita privata e dei dati personali su internet intesa come assolutamente prevalente su altri valori e principi (in questo caso, il principio di trasparenza e la responsabilità politica nell'esercizio delle funzioni pubbliche), nell'ambito della loro protezione su internet. In realtà, la semplice invocazione della vita privata, legata alla dignità umana e alla necessità che essa diventi un valore 'duraturo' per le società democratiche, non è di per sé sufficiente per ricavare dalla Costituzione rumena un significato così specifico, come quello che la CCR trae dalla sua interpretazione della legge n. 176/2010, in relazione al regime di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali.

Certamente, come è noto, quando si tratta di "costruire" significati del testo costituzionale attraverso l'ermeneutica costituzionale, il ricorso ai valori non è di per sé sufficiente a chiarire un senso specifico del testo. Al contrario, l'"onere della giustificazione" in senso "convincente"⁸⁵ di questo significato concreto del testo costituzionale ricade sull'interprete, che dovrà elaborare un'argomentazione sempre partendo dalla base (e ritornando ad essa) del diritto positivo, sviluppandola in modo plausibile in base alla struttura e alla storia costituzionale concreta⁸⁶. Da questo punto di vista, è lecito chiedersi se un argomento assiologico come quello utilizzato dalla CCR nella decisione n. 297/2025 possieda la forza persuasiva propria di una costruzione argomentativa di questo tipo. Altrimenti,

⁸¹ *Ibid.*, par. 54.

⁸² V., ad esempio, R. Kamp, N. Weinbaum, *The myth of anonymization: Why AI needs a new privacy paradigm*, in [IAPP](#), 26.03.2025; B. Devlin, *The Anonymization Myth*, in [TDWI Articles](#); C. Brogan, *Anonymising personal data 'not enough to protect privacy', shows new study*, in [Imperial News](#), 23.07.2019.

⁸³ C. McCrudden, *Human dignity and judicial interpretation of human rights*, in *European Journal of International Law*, 4/2008, p. 655 ss. Il problema dell'incommensurabilità si riferisce all'impossibilità di misurare un valore rispetto ad un altro valore o, in termini giuridici, all'assenza di un criterio universale di misurazione dei valori. Come è noto, questo problema assume particolare rilevanza nell'ambito della tutela dei diritti umani (ivi, p. 714).

⁸⁴ *Ibid.*, p. 714-715.

⁸⁵ Cfr. L.H. Tribe, *American constitutional law*, III ed., Michigan, 2000, p. 78.

⁸⁶ Sull'evoluzione della Costituzione della Romania, in una prospettiva contestuale, si veda B. Selejan-Guțan, *The Constitution of Romania: A contextual analysis*, London, 2016.

quando le aspettative di persuasione dell'interpretazione costituzionale non sono soddisfatte, è inevitabile che: "appeals to values and norms, therefore [...] like all other forms of constitutional argument, become vulnerable to criticism for failing short in this respect"⁸⁷.

5.2.2. L'attitudine "paternalistica" della Corte verso il legislatore

Dal punto di vista della tecnica giudiziaria, uno dei modi di affrontare il problema dell'incommensurabilità dei valori può essere l'adozione di un atteggiamento di deferenza nei confronti del legislatore⁸⁸, con il quale si fa qui riferimento al modo in cui la Corte "comunica" con il Parlamento attraverso la decisione giudiziaria, piuttosto che al risultato concreto del sindacato di costituzionalità delle disposizioni rilevanti nella decisione n. 297/2025. Certamente, in alcuni passaggi si fa riferimento alla necessità di un intervento legislativo per armonizzare il regime di trasparenza relativo alle dichiarazioni patrimoniali alla luce degli altri diritti riconosciuti dalla Costituzione rumena, in particolare il diritto di accesso alle informazioni pubbliche previsto dall'art. 31 della Costituzione. Inoltre, la Corte ammette, ad esempio, che esistono diverse opzioni e soluzioni legislative possibili – soluzioni di fatto applicate in altri ordinamenti nazionali – al fine di articolare l'equilibrio tra i due beni giuridici coinvolti: da un lato, il rispetto della vita privata e familiare e la protezione dei dati personali e, dall'altro, la garanzia di un regime di accesso alle informazioni sui beni pubblici, nonché la trasparenza e la responsabilità nell'esercizio delle funzioni pubbliche⁸⁹.

Tuttavia, nell'argomentazione della Corte questi riferimenti al margine di manovra del legislatore – che per definizione si basa su considerazioni di opportunità politica – appaiono in modo fugace o meramente cosmetico. Questo elemento è ancora più comprensibile se si ricorda che la principale censura mossa nei confronti delle disposizioni impugnate non risiedeva nell'incompatibilità del modello normativo concreto, ma nel mancato adeguamento di tale modello, da parte del legislatore, ai criteri stabiliti dalla Corte costituzionale in decisioni precedenti. Tutto ciò avviene anche quando, come sottolineato nell'opinione separata a firma delle giudici costituzionali Livia Stanciu e Mihaela Ciocină, in una delle precedenti decisioni della CCR si indicava espressamente che un modello di anonimizzazione parziale delle dichiarazioni patrimoniali e reddituali, come quello previsto dalla legge n. 176/2010, era conforme alla Costituzione rumena:

[I]a soluzione legislativa di pubblicare le dichiarazioni patrimoniali e di interessi è giustificata dal punto di vista dell'obiettivo giuridico dell'ANI di garantire l'integrità nell'esercizio delle cariche e delle funzioni pubbliche e di prevenire la corruzione istituzionale e, d'altra parte [...] la pubblicazione di tali dichiarazioni è effettuata, conformemente all'articolo 6, paragrafo (1), lettera e) della legge n. 176/2010, mediante l'anonimizzazione dei dati personali, assicurando così garanzie contro interferenze arbitrarie⁹⁰.

In tali circostanze, è stata ritenuta "infondata la critica relativa alla violazione delle disposizioni dell'articolo 26 della Costituzione e dell'articolo 8 della CEDU"⁹¹. È vero che la Corte avrebbe potuto mostrare maggiore deferenza nei confronti della soluzione legislativa che, in astratto, sarebbe risultata adeguata ad armonizzare, nel quadro della Costituzione rumena, i due beni giuridici rilevanti nel caso di specie. Forse, si ritiene, sarebbe stata necessaria una maggiore cautela da parte della CCR, almeno nelle dichiarazioni, considerando che proprio questo contenuto normativo – incorporato prima nella legge n. 144/2007 e poi nella legge n. 176/2010, che mirava ad adeguare la normativa a quanto stabilito dalla CCR in relazione ai vizi di costituzionalità della legge n. 144/2007 – aveva oscillato tra dichiarazioni di conformità e di incompatibilità con la Costituzione da parte della stessa CCR,

⁸⁷ L.H. Tribe, *American constitutional law*, cit., p. 77-78.

⁸⁸ C. McCrudden, *Human dignity and judicial interpretation of human rights*, cit., p. 715 (con riferimento alla soluzione offerta da J. Alder, *The Sublime and the Beautiful: Incommensurability and Human Rights*, in *Public Law*, 4/2006, p. 697-721).

⁸⁹ Cfr., ad esempio, il par. 63 della decisione CCR n. 297/2025.

⁹⁰ V. la decisione CCR n. 309/2014, citata sopra, par. 31.

⁹¹ *Ibid.*

nell'ambito dei diversi tipi di controllo delle leggi previsti nell'ordinamento rumeno (controllo a priori, controllo a posteriori e persino questioni di costituzionalità). Va infatti ricordato che già in una decisione precedente alla n. 297/2025, la CCR aveva constatato che il vizio di incostituzionalità era stato replicato nel nuovo atto normativo adottato dal Parlamento, motivo per cui ne aveva dichiarato l'incostituzionalità. In particolare, con la decisione n. 1018/2010, tenendo conto della sua precedente decisione n. 415/2010 e dell'obbligo del Parlamento di adeguare le disposizioni incostituzionali alla Costituzione, la CCR ha affermato che:

l'adozione da parte del legislatore di norme contrarie a quanto stabilito in una decisione della CCR, volte a mantenere soluzioni legislative viziate da incostituzionalità, viola la Legge fondamentale. In uno Stato di diritto, come proclamato dalla Romania all'articolo 1, comma 3, della Costituzione, le autorità pubbliche non godono di alcuna autonomia rispetto al diritto, stabilendo la Costituzione all'articolo 16, comma 2, che nessuno è al di sopra della legge, e all'articolo 1, comma 5, che il rispetto della Costituzione, della sua supremazia e delle leggi è obbligatorio⁹².

L'esigenza di cautela da parte della CCR risulta particolarmente rilevante nella motivazione fornita nella decisione n. 297/2025, dato che il caso, che risale al 2010, ha costituito il primo in cui la Corte si è trovata nella situazione di constatare che il Parlamento non aveva adeguato una legge a una delle sue decisioni⁹³. Da questo punto di vista, sarebbe stato possibile riconoscere la discrezionalità del legislatore nel progettare un modello alternativo di pubblicazione su internet dopo la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni impugnate, senza arrivare a dichiarare automaticamente incostituzionale un modello basato sulla semplice pubblicazione di determinati dati relativi alle dichiarazioni patrimoniali. Ad esempio, il legislatore avrebbe potuto delimitare con maggiore precisione le categorie di soggetti obbligati, concentrandosi sulle cariche elettive o su quelle a maggior rischio di corruzione e di rilevanza istituzionale, oppure avrebbe potuto modificare il contenuto dei dati da pubblicare – limitandosi ad esempio alle fasce di reddito – seguendo criteri già esistenti nel diritto comparato in materia⁹⁴.

5.2.3. *L'Agenzia Nazionale per l'Integrità, il soft law e il ruolo della legge dinanzi al controllo di costituzionalità della Corte*

Infine, nella sua decisione, la CCR sottolinea anche il rischio insito negli strumenti di *soft law* elaborati da autorità amministrative indipendenti come l'ANI. A questo proposito, la Corte rivolge un appello generale affinché “le autorità interpretative come l'ANI” si collochino “nell'ambito dell'applicazione della legge e non in quello della legislazione mediante interpretazione”⁹⁵. A tal proposito, la CCR ha dichiarato che

nella *Guida per la compilazione delle dichiarazioni dei beni e degli interessi* elaborata dall'ANI si indica che le persone tenute a dichiarare i propri beni devono menzionare esplicitamente il nome e il cognome del coniuge e dei figli [...] la Corte sottolinea che tale guida ha solo carattere tecnico e orientativo, è priva di forza giuridica e non ha valore normativo, in quanto non costituisce un atto di esecuzione della legge né ne organizza l'esecuzione. Gli obblighi del dichiarante derivano esclusivamente dalle disposizioni della legge n. 176/2010, che costituisce il quadro di riferimento per analizzare il comportamento dei destinatari delle norme in materia. Pertanto, sebbene tali indicazioni della guida riflettano solo un eccesso interpretativo privo di

⁹² Decisione CCR n. 1018/2010, punto III.

⁹³ Come indicato nella relazione presentata dalla CCR nel 2011, in occasione del XV Congresso della Conferenza dei Tribunali costituzionali europei: T. Toader, M. Safta, *Justiția Constituțională: Funcții Și Raporturile Cu Celelalte Autorități Publice. Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională a României*, p. 22 (<https://www.confueconstco.org/reports/rep-xv/ROMANIA%20ro.pdf>).

⁹⁴ Si veda, ad esempio, lo studio prodotto da Transparency International: M. Martini, [Declaration of interests, assets and liabilities: Oversight mechanisms, disclosure policy and sanctions](#), 12 luglio 2013.

⁹⁵ Decisione CCR n. 297/2025, par. 31.

fondamento nel testo della normativa primaria, la Corte sottolinea che strumenti di questo tipo, denominati *soft law*, possono indurre, dato il ruolo e la posizione istituzionale di chi li emette, comportamenti di conformità da parte dei destinatari della legge, anche quando gli obblighi così stabiliti non sono previsti dalla legge, generando autentici paradigmi giuridici *contra legem* che, paradossalmente, nel tempo sostituiscono la legge o ne provocano la modifica. È quindi assiomatico che le autorità amministrative debbano collocarsi nell'ambito dell'applicazione della legge e non in quello della legislazione mediante interpretazione⁹⁶.

Nell'ordinamento giuridico rumeno, l'ANI costituisce uno strumento istituzionale fondamentale per limitare e prevenire la corruzione e, come è noto, è stata istituita nel periodo successivo all'adesione della Romania all'Ue. In particolare, l'ANI è stata istituita con la legge n. 144/2007 sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANI, modificata dalla legge n. 176/2010, e ha come funzione principale la verifica dell'integrità dei funzionari pubblici e dei titolari di cariche pubbliche⁹⁷. In base alla legge che disciplina l'ANI, tale ente ha la natura di un'autorità amministrativa autonoma, è dotata di personalità giuridica, ed è organizzata a livello nazionale e ha sede a Bucarest⁹⁸. Ad esempio, lo status dei membri dell'Agenzia (i cosiddetti "ispettori di integrità") è stabilito dagli artt. 18-19 della legge n. 144/2007, con le modifiche introdotte dalla legge n. 176/2010. La nomina degli ispettori di integrità avviene tramite concorso pubblico, organizzato secondo il regolamento approvato con decisione del Consiglio nazionale per l'integrità (istituito, a sua volta, dall'art. 35 della legge n. 144/2007⁹⁹), su proposta del presidente dell'Agenzia, e pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Romania.

Come è noto, una delle sfide alle democrazie costituzionali contemporanee è la crescente sfumatura dei confini tra *hard law* e *soft law*, dove linee guida e orientamenti senza formale forza vincolante acquisiscono, di fatto, un'efficacia normativa in quanto condizionano i comportamenti e generano aspettative giuridiche. Questo fenomeno illustra la tensione caratteristica dei sistemi delle fonti nazionali, erosi e frammentati dalla capacità di autorità indipendenti con legittimazione tecnica di emanare linee guida "non vincolanti" che, nella pratica, orientano e condizionano il comportamento dei destinatari della legge.

In effetti, secondo il ragionamento della Corte, ciò che sembra una difesa del ruolo del Parlamento nella produzione normativa, e della posizione centrale della legge nel sistema delle fonti è, allo stesso tempo, un monito contro l'espansione di forme di regolamentazione *soft* che, protette dalla legittimazione tecnica di organismi indipendenti, finiscono per generare nuovi processi di produzione normativa esterni al classico circuito democratico¹⁰⁰. È sorprendente e persino paradossale, tuttavia, che la stessa Corte rivendichi con fermezza il ruolo del legislatore rispetto alle linee guida dell'ANI, mentre essa occupa, in ultima istanza, una posizione privilegiata nell'interpretazione costituzionale

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Legea 144/2007 privind organizarea și funcționarea ANI și Legea 176/2010 privind integritatea și exercitarea funcțiilor demnităților publice.

⁹⁸ Legge 144/2007, artt. 13 e 15.

⁹⁹ Il Consiglio nazionale per l'integrità (CNI) è organizzato sulla base del principio della rappresentanza equa di tutte le categorie di persone soggette a verifica e i suoi membri hanno l'obbligo, nell'esercizio delle loro funzioni, di astenersi dall'esprimere o manifestare pubblicamente le loro convinzioni politiche in merito all'attività del Consiglio o dell'Agenzia. Allo stesso modo, i membri del Consiglio non favoriscono alcun partito politico né alcuna organizzazione soggetta allo stesso regime giuridico dei partiti politici. Tra le funzioni del CNI figurano, ad esempio, le seguenti: proporre al Senato la nomina e la revoca del presidente e del vicepresidente dell'Agenzia; constatare la sospensione del presidente e del vicepresidente dell'Agenzia; approvare con delibera i regolamenti di organizzazione e funzionamento del Consiglio, delle commissioni del Consiglio, nonché le norme interne di condotta; approvare il regolamento per lo svolgimento del concorso o dell'esame per la nomina del presidente e del vicepresidente dell'Agenzia, nonché l'oggetto del concorso e la composizione delle commissioni incaricate di organizzare il concorso o l'esame, di elaborare gli argomenti, correggere i lavori e risolvere i ricorsi, adottando le relative delibere; rimettere al Senato, ogni anno e ogni volta che lo ritiene necessario, una relazione sull'attività dell'Agenzia (art. 38).

¹⁰⁰ A proposito del fenomeno della 'deformalizzazione' del diritto in generale e del diritto internazionale in particolare, cfr. M. Koskeniemi (ed.), *Sources of International Law*, Londra/New York, 2001. Per un inquadramento di tale problema costituzionale dal punto di vista del sistema delle fonti del diritto, si veda lo studio di V. Desantis, *Le linee guida nel «sistema» delle fonti del diritto*, Napoli, 2023. Cfr. anche L. Bojin, *The people, the experts and the politicians: Is expertise a challenge to democratic legitimacy?*, in B. Iancu, E.S. Tănăsescu (eds.), *Governance and constitutionalism: Law, politics and institutional neutrality*, Oxfordshire, 2018, p. 32-50.

delle norme di rango legislativo, dichiarando in questo caso l'incostituzionalità del modello normativo di pubblicazione delle dichiarazioni patrimoniali nell'ordinamento rumeno.

6. Conclusioni

In queste pagine è stata esaminata la decisione n. 297/2025 della CCR, analizzando il relativo giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, il contesto normativo e l'argomentazione che ha portato alla sua adozione. La Corte ha ritenuto incostituzionale il modello normativo di pubblicazione delle dichiarazioni dei beni e degli interessi patrimoniali, evidenziando il conflitto tra la trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche e la protezione della vita privata. In particolare, la motivazione della maggioranza ha fatto ricorso al test di proporzionalità, sottolineando come la normativa interna non garantisca un adeguato bilanciamento tra il controllo dell'integrità pubblica e la tutela dei dati personali dei soggetti obbligati. Il contesto legislativo e costituzionale della decisione mostra, tuttavia, importanti cambiamenti nel diritto pubblico rumeno a partire dall'adesione all'Ue, caratterizzati da un rafforzamento degli strumenti di lotta alla corruzione e da un ricorso crescente a forme di regolazione autonoma da parte di autorità amministrative indipendenti. La Corte ha chiarito che strumenti come le guide interpretative dell'ANI presentano un carattere tecnico e orientativo, privo di forza giuridica vincolante, ma possono, di fatto, influenzare il comportamento dei destinatari, generando paradigmi giuridici *contra legem*. Tale affermazione appare cruciale per comprendere le componenti potenzialmente espansive dell'argomentazione adottata, che sembrano voler richiamare l'attenzione sul rischio di una produzione normativa *extra legem*, al di fuori del classico circuito democratico.

Sul piano del diritto positivo e comparato, si è rilevato che la tutela della vita privata e la pubblicità dei dati patrimoniali di coloro che esercitano funzioni pubbliche costituiscono interessi costituzionali concorrenti, il cui bilanciamento varia sensibilmente nei diversi ordinamenti. La Corte rumena sembra in tal modo rivendicare un modello di controllo di costituzionalità più stringente rispetto ad altri sistemi comparabili, nei quali si tollera un maggior grado di trasparenza come garanzia di integrità e prevenzione della corruzione. Questa motivazione può essere interpretata come un più generale richiamo a evitare che le esigenze di trasparenza si traducano in un sacrificio sproporzionato della sfera privata, soprattutto in un contesto in cui l'internet, le nuove tecnologie e l'intelligenza artificiale evolvono rapidamente.

Tuttavia, allo stesso tempo, si tratta di un'argomentazione che presenta elementi potenzialmente problematici. Il rigore con cui la Corte rivendica la posizione centrale della legge nel sistema delle fonti, denunciando la marginalizzazione di quest'ultima a causa dell'uso esteso del *soft law*, contrasta con il tono dell'argomentazione in questo caso prescelto nel rivolgersi al legislatore. Paradossalmente, la Corte richiama le autorità amministrative a non produrre diritto in via interpretativa, mentre essa stessa esercita un incisivo potere di rimodellamento dell'ordinamento attraverso la dichiarazione di incostituzionalità. Tuttavia, questa stessa rivendicazione di una posizione privilegiata della legge deve essere accompagnata da una riflessione critica sul ruolo del giudice costituzionale, che dovrebbe impegnarsi in un bilanciamento basato sul principio di proporzionalità, interpretando la legge, in conformità con la Costituzione e preservandone la validità nella misura in cui ciò sia possibile (principio di conservazione della legge). Inoltre, è stato notato che il giudice costituzionale non deve solo definire limiti inderogabili per il legislatore o le autorità indipendenti, ma anche assicurarsi che la normativa esaminata possa essere, per quanto possibile, allineata con l'ordinamento costituzionale senza compromettere la capacità decisionale del legislatore. In questo senso, la funzione di interpretazione costituzionale suggerisce al giudice costituzionale una deferenza nei confronti della maggioranza politica, riconoscendo la legittimità democratica delle relative determinazioni dell'equilibrio tra valori costituzionali concorrenti, senza per questo rinunciare al controllo relativo alla loro proporzionalità. È solo mediante tale approccio che la giurisprudenza costituzionale può assolvere al suo ruolo di promozione dell'integrazione sociale.

Da ultimo, è emerso che la motivazione della Corte, oltre alla considerazione di elementi di diritto positivo, ha fatto ricorso ad argomentazioni comparatistiche, al fine di delineare un bilanciamento tra la trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche e la protezione della vita privata, conforme ai principi costituzionali nazionali. Tuttavia, il ricorso all'argomento comparato è rimasto selettivo e strumentale. Sebbene tale ricorso risulti prezioso al fine di evidenziare alternative, esso, allo stesso tempo, solleva, come spesso avviene in questi casi, criticità relative al rischio di assumere come parametri universali assetti che riflettono scelte di valore e compromessi storici non sempre trasferibili in modo automatico nell'ordinamento interno.

Abstract

Il contributo analizza la decisione n. 297/2025 della Corte costituzionale rumena (CCR), che ha dichiarato incostituzionale il regime di pubblicazione online delle dichiarazioni patrimoniali e dei redditi dei funzionari pubblici previsto dalla legge n. 176/2010. La decisione affronta la tensione tra l'obiettivo di garantire trasparenza e integrità nelle funzioni pubbliche e il diritto fondamentale alla vita privata e familiare tutelato dall'art. 26 della Costituzione rumena. Avendo applicato il test di proporzionalità, la CCR ha ritenuto sproporzionata la misura di pubblicazione online, anche se parzialmente anonimizzata, in quanto consentiva comunque l'identificazione di dati sensibili. Il contributo esamina il contesto legislativo e il percorso giurisprudenziale della CCR, evidenziando il rapporto problematico con le forme di soft law adottate dall'ANI e l'uso selettivo del diritto comparato, in particolare del precedente della Corte costituzionale italiana (sent. n. 20/2019). Si discutono inoltre le criticità del ragionamento della Corte rumena che, pur affermando la necessità di tutelare la privacy, mostra un'attitudine talvolta paternalistica verso il legislatore e rischia di imporre limiti eccessivi alla discrezionalità politica nel bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti. L'analisi si propone di offrire alcuni spunti di riflessione sul ruolo dell'interpretazione costituzionale, sulla tecnica del bilanciamento e sull'uso dell'argomento comparatistico nella risoluzione dei conflitti tra esigenze di trasparenza e la tutela della vita privata nello Stato costituzionale contemporaneo.

Parole chiave: trasparenza, vita privata, Corte costituzionale rumena, tecniche di interpretazione costituzionale, controllo di costituzionalità incidentale, uso del diritto comparato

*

The paper examines Decision No. 297/2025 of the Romanian Constitutional Court, which found unconstitutional the legal provisions requiring the online publication of public officials' asset and income declarations under Law No. 176/2010. The ruling grapples with the tension between promoting transparency and integrity in public service and safeguarding the fundamental right to private and family life guaranteed by Article 26 of the Romanian Constitution. Following the application of the proportionality test, the Court deemed the online publication requirement disproportionate – even with partial anonymisation – because it still enabled the identification of sensitive information. The article explores the legislative background and the Constitutional Court's case-law, highlighting the challenges posed by soft law instruments issued by the National Integrity Agency (ANI) and the selective use of comparative law by constitutional judges, particularly the reasoning of the Italian Constitutional Court in Judgement No. 20/2019. The paper also considers critical aspects of the CCR's reasoning, which, while emphasising privacy protection, sometimes adopts a paternalistic stance toward the legislature and risks placing excessive constraints on political discretion in decision-making processes related to conflicting legal interests. The analysis offers some reflections on the role of constitutional interpretation, on balancing techniques, and on the use of comparative law arguments when it comes to conflicts between transparency obligations and the protection of private life in contemporary constitutional States.

Key words: transparency, private life, Romanian Constitutional Court, techniques of constitutional interpretation, incidental review of legislation, use of comparative law