

Sentenza: n. 20 del 23 gennaio 2019

Materia: diritto alla riservatezza dei dati personali dei dirigenti pubblici e diritto di accesso a dati ed informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni

Parametri invocati: artt. 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), all'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, nonché agli artt. 6, paragrafo 1, lettera c), 7, lettere c) ed e), e 8, paragrafi 1 e 4, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati;

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tar Lazio, sezione prima quater.

Oggetto: art. 14, comma 1-bis e 1 ter, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs in oggetto nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso d.lgs per tutti i titolari di incarichi dirigenziali anziché solo per quelli previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013 nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c), dello stesso d.lgs anche per i titolari di incarichi dirigenziali, rispetto ai parametri sopra riportati.

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. 33/2013, rispetto ai parametri sopra riportati;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 14, comma 1-bis, del decreto in oggetto estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione, a qualsiasi titolo conferiti, gli obblighi di pubblicazione di una serie di dati, obblighi già previsti dall' art. 14, comma 1 a carico dei titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale, regionale e locale.

Il Tar Lazio censura la disposizione nella parte in cui stabilisce che le pubbliche amministrazioni pubblichino, per i dirigenti, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lett. c), le dichiarazioni e attestazioni di cui agli artt. 2, 3 e 4 della l. 441/1982 (Disposizioni per la pubblicità

della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti), ovvero la dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato ed ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso. (art. 14, comma 1, lett. f)

L'art. 14, comma 1-ter, del dlgs. 33/ 2013 è censurato limitatamente all'ultimo periodo, nella parte in cui prevede che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Secondo il Tar Lazio queste disposizioni contrasterebbero innanzitutto, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai parametri sopra riportati. A suo giudizio, tali disposizioni stabiliscono principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, confermati anche dalla nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, che definisce il quadro sovranazionale di riferimento per ogni disciplina del rapporto tra esigenza (privata) di protezione di tali dati ed esigenza (pubblica) di trasparenza. Sottolinea come la necessaria tutela delle persone fisiche rispetto al trattamento e alla libera circolazione dei dati personali non osterebbe a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione di informazioni relative al patrimonio e al reddito dei dirigenti pubblici, alla condizione, però, che la divulgazione di tali dati risulti necessaria e appropriata al raggiungimento degli obiettivi della corretta informazione dei cittadini e della buona gestione delle risorse pubbliche. I principi desumibili dai parametri europei risulterebbero invece lesi dalla disciplina censurata, anche a causa della quantità di dati da pubblicare e delle modalità della loro divulgazione, anche in considerazione del fatto che le amministrazioni cui compete la pubblicazione *on line* dei dati non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzarli o di renderli non consultabili attraverso questi ultimi. (artt. 7-bis e 9 del dlgs. 33/ 2013)

Secondo il Tar Lazio inoltre le disposizioni in oggetto sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili. In primo luogo, sarebbe violato il principio di uguaglianza in quanto gli obblighi di pubblicazione graverebbero su tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione. Tale principio di uguaglianza sarebbe inoltre violato dall'equiparazione dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici. La lesione dell'art. 3 Cost. emergerebbe anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata. La divulgazione *on line* di una quantità enorme di dati comporterebbe rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti. Per il Tar Lazio la «pubblicazione di massicce quantità di dati» non si tradurrebbe automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, rispetto ai quali è anzi lecito supporre la mancanza di disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti ed eccessivamente diffusi.

Per il Tar Lazio, infine, le disposizioni in esame si porrebbero in contrasto con gli artt. 2 e 13 Cost., poiché i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale risulterebbero lesi da obblighi di pubblicazione funzionali a esigenze di trasparenza amministrativa ma non idonei a scongiurare «la diffusione di dati sensibili», per un verso superflui ai fini perseguiti dalla disciplina, per altro verso «susceptibili di interpretazioni distorte».

Il Tar Lazio estende d'ufficio le questioni di legittimità costituzionale anche all'art. 14, comma 1-ter, del d.lgs. n. 33/2013, limitatamente all'ultimo periodo e, dunque, alla parte in cui prevede che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica.

Sostiene, infatti, il rimettente che oggetto della pubblicazione prevista da tale ultimo periodo della disposizione sarebbe un dato aggregato, che contiene quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso art. 14, e potrebbe anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, se il dirigente non percepisca altro emolumento diverso dalla retribuzione per l'incarico conferitogli.

La Corte costituzionale ha esaminato prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 3 Cost., evocato sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza sia sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza.

Essa pone in evidenza che la questione da esaminare concerne il bilanciamento tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati ed alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni. In tali valutazioni, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza 1/2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze 137/2018, 10/2016, 272 e 23/2015 e 162/2014).

Anche la giurisprudenza europea segue le medesime coordinate interpretative affermando che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali. Il principio di proporzionalità del trattamento rappresenta il fulcro della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.

Pertanto, lo scrutinio intorno al punto di equilibrio individuato dal legislatore sulla questione della pubblicità dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti amministrativi va condotto alla stregua del parametro costituzionale interno evocato dal giudice a quo (art. 3 Cost.), come integrato dai principi di derivazione europea. Essi sanciscono l'obbligo, per la legislazione nazionale, di rispettare i criteri di necessità, proporzionalità, finalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, pur al cospetto dell'esigenza di garantire, fino al punto tollerabile, la pubblicità dei dati in possesso della pubblica amministrazione.

La Corte è stata pertanto investita del compito di decidere se, ed eventualmente in quale misura, la scelta legislativa operata con l'articolo oggetto di impugnativa superi il test di proporzionalità.

La Corte ha ritenuto la questione parzialmente fondata per violazione, sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza, limitatamente all'obbligo imposto a tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013.

Secondo la Corte, il legislatore può prevedere strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni in nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche ma il perseguimento di tali finalità deve avvenire attraverso la previsione di obblighi di pubblicità di dati e informazioni, la cui conoscenza sia ragionevolmente ed effettivamente connessa all'esercizio di un controllo sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche. Perciò la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'obbligo imposto a ciascun titolare di incarico dirigenziale di pubblicare i dati di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 33/2013, e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici. Il regime di piena conoscibilità di tali dati risulta proporzionato rispetto alle finalità perseguite dalla normativa sulla trasparenza amministrativa, con conseguente esclusione della prospettata violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione a tutti i parametri interposti evocati. La Corte ritiene non fondate anche le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost. in quanto, a suo giudizio, non è chiaro come la pubblicazione di tali dati possa mettere a rischio la sicurezza o la libertà degli interessati, danneggiandone la dignità personale: si tratta, infatti, dell'ostensione di compensi o rimborsi spese direttamente connessi all'espletamento dell'incarico dirigenziale.

Per quanto concerne invece gli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 imposti dal censurato comma 1-bis dello stesso articolo, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali, per la Corte si tratta, in primo luogo, di dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico

affidato. Essi offrono, piuttosto, un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, senza che, a giustificazione di questi obblighi di trasparenza, possa essere sempre invocata, come invece per i titolari di incarichi politici, la necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare.

Per la Corte, dunque, la disposizione censurata non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano. Essa pertanto viola l'art. 3 della Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, in quanto impone a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali un onere di pubblicazione sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione. Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Esistono soluzioni alternative a quella ora in esame per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione.

La Corte precisa che spetta al legislatore indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti e ritiene corretto il rilievo del giudice rimettente che sottolinea come la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulti in contrasto, ad un tempo, con il principio di eguaglianza e, di nuovo, con il principio di proporzionalità, che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti. Il legislatore avrebbe perciò dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.

La Corte pone inoltre in evidenza che essa non può sostituirsi al legislatore nell'identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione. Nondimeno, ritiene necessario assicurare 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 legislatore. L'art. 19 del dlgs. 165/2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati. Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale. Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente. L'attribuzione a tali dirigenti di compiti di elevatissimo rilievo rende non irragionevole il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza in esame.

In definitiva, la Corte dichiara l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001.