

Sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019

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

Parametri invocati: articoli 2, 3, 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), all'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), all'articolo 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, nonché agli articoli 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 e alla libera circolazione dei dati personali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione prima quater.

Oggetto: articolo 14, comma 1bis e 1ter, 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: illegittimità costituzionale, infondatezza, inammissibilità.

L'articolo 14, comma 1bis, del decreto in oggetto (introdotto dall'articolo 13 del decreto legislativo 25 maggio 2016 n. 97, recante "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") estende a tutti i titolari di incarichi dirigenziali nella pubblica amministrazione, a qualsiasi titolo conferiti, l'obbligo, già previsto dall'articolo 14, comma 1, in relazione ai titolari di incarichi politici, di pubblicazione di una serie di dati. 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 dell'incarico, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (articolo 14, comma 1, lett. c), le dichiarazioni e attestazioni di cui agli articoli 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. Inoltre, l'articolo 14, comma 1ter, del d.lgs. 33/ 2013 è censurato, limitatamente all'ultimo periodo, nella parte in cui prevede che l'amministrazione pubblichino 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'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), all'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), all'articolo 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone

rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, nonché agli articoli 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 e alla libera circolazione dei dati personali. A giudizio del rimettente, 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 l'esigenza, privata, di protezione di tali dati e l'esigenza, pubblica, di trasparenza dell'azione amministrativa. Il giudice rimettente evidenzia che 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, inoltre, lesi anche a causa della quantità di dati e delle modalità della loro pubblicazione on line, tenuto conto del fatto che le amministrazioni cui compete la pubblicazione non possono disporre di filtri o di altre soluzioni tecniche atte a impedire ai motori di ricerca web di indicizzare o di rendere non consultabili i dati stessi. Secondo il Tar Lazio inoltre le disposizioni in oggetto sarebbero in contrasto con l'articolo 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, in particolare, di struttura e di funzioni esercitate né dell'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta. Il principio di uguaglianza sarebbe, inoltre, violato dall'equiparazione dei dirigenti pubblici ai titolari di incarichi politici anche sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza della disciplina censurata: la divulgazione on line di una quantità enorme di dati comporterebbe, infatti, rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione di questi ultimi per finalità diverse da quelle per le quali la loro raccolta e trattamento sono previsti, quale l'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini, soprattutto da parte dei singoli cittadini, che, fra l'altro, non dispongono 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 articoli 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"*, non solo superflui ai fini perseguiti dalla disciplina, ma anche *"susceptibili di interpretazioni distorte"*. Infine, il Tar Lazio estende le questioni di legittimità costituzionale anche all'articolo 14, comma 1ter, del d.lgs. 33/2013, limitatamente all'ultimo periodo, in cui prevede che l'amministrazione pubblici sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo degli emolumenti, a carico della finanza pubblica, percepiti da ciascun dirigente, considerato che oggetto della predetta pubblicazione sarebbe un dato aggregato, contenente quello di cui al comma 1, lettera c), dello stesso articolo 14, che potrebbe corrispondere integralmente a quest'ultimo nel caso in cui il dirigente non percepisca altro emolumento oltre alla retribuzione per l'incarico conferitogli. La Corte costituzionale ha esaminato prioritariamente le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'articolo 3 Cost., sotto il duplice profilo della violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza. Centrale, a parere della Corte, è 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 è sottoposto al 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 (articolo 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 a fronte 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 distinzione alcuna, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del comma 1 dell’articolo 14 del d.lgs. 33/ 2013, inizialmente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica. 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’articolo 14, comma 1, del d.lgs. 33/2013, e dunque i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione del predetto incarico, 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 articoli 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 articoli 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, trattandosi, 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’articolo 14 del d.lgs. 33/2013 imposti dal censurato comma 1bis 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'articolo 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 conflitto, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Esistono soluzioni alternative a quella de qua 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, secondo il quale la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulta in contrasto sia con il principio di eguaglianza sia 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'articolo 19 del d.lgs. 165/2001, recante "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'articolo 14, comma 1bis, del d.lgs. 33/2013, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'articolo 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'articolo 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001.