

La Corte costituzionale accoglie parzialmente la questione di legittimità costituzionale concernente gli obblighi di pubblicazione *on line* dei redditi e dei patrimoni dei dirigenti pubblici (obblighi prescritti dall'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016), salvando la norma laddove impone di pubblicare i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica (art. 14, comma 1, lett. *c*), del d.lgs. n. 33 del 2013) e i dati ulteriori inerenti alle sole figure dirigenziali apicali (indicati dall'art. 14, comma 1, lett. *f*) del d.lgs. n. 33 del 2013).

Corte costituzionale, sentenza 21 febbraio 2019, n. 20 – Pres. Lattanzi, Red. Zanon

Pubblico impiego – Dirigenti – Dati patrimoniali e reddituali – Obbligo generalizzato di pubblicazione *on line* – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

E' costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1-bis, 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), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dovendosi considerare adeguatamente, da parte del legislatore, il 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, ed essendo altresì necessario, al fine di evitare che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità, operare una distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi in ordine al livello di potere decisionale o gestionale esercitato. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna, la Corte costituzionale accoglie solo parzialmente la questione di legittimità costituzionale che era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sez. I-quater, con ordinanza 19 settembre 2017, n. 9828 (oggetto della News US in data 26 settembre 2017, cui si rinvia per una più ampia ricostruzione del giudizio *a quo*), riguardante gli obblighi generalizzati di pubblicazione *on line* dei redditi e dei patrimoni dei dirigenti pubblici.

Si tratta della novella introdotta con il d.lgs. n. 97 del 2016 che ha esteso a tutti i dirigenti pubblici la disciplina in tema di pubblicazione obbligatoria che, originariamente,

l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013 aveva riservato ai soli titolari di incarichi politici, anche se non di carattere elettivo, di livello statale regionale e locale.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che per tutti i dirigenti pubblici devono essere pubblicati i dati indicati dal comma 1 e quindi – per quanto in questa sede interessa – anche i *“compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica”* ed agli *“importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici”* (di cui all'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 33 del 2013) nonché le *“dichiarazioni di cui all'articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano”* (così l'art. 4, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 33 del 2013 – si tratta, quindi, giusto il rinvio agli artt. 2, 3 e 4 della legge 441 del 1982, dell'obbligo di pubblicare dichiarazioni concernenti i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società, nonché l'ultima dichiarazione dei redditi soggetti ad IRPEF).

Proprio questi erano, in punto di fatto, i dati che costituivano oggetto dell'obbligo di pubblicazione imposto, nel caso di specie, ai soggetti che avevano proposto ricorso dinnanzi al T.a.r. per il Lazio. Si trattava di dirigenti in ruolo presso il Garante per la Protezione dei Dati Personali i quali avevano impugnato gli atti con cui lo stesso Garante aveva inteso adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013.

II. – Gli snodi argomentativi della Corte costituzionale possono essere riassunti come segue:

a) in punto di ammissibilità della questione, la Corte osserva che:

a1) nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, *“principi e diritti fondamentali enunciati dalla CDFUE intersecano [...] principi e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione”*, con conseguenti dubbi di conformità rispetto sia alla Costituzione sia alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (c.d. CDFUE), va comunque *“preservata l'opportunità di un intervento con effetti erga omnes di questa Corte, in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.), precisando che, in tali fattispecie, la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), comunque secondo l'ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato”*, ferma sempre restando la possibilità del rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea (cfr., in tal senso, Corte cost., sentenza n. 269 del 2017, in *Foro it.*, 2018, I, 405, con nota di SCODITTI, in *Giust. pen.*, 2017, I, 321, con nota di DELLI PRISCOLI, in *Giur. cost.*, 2017,

2925, con note di SCACCIA, REPETTO e FEDELE, ed in *Riv. giur. trib.*, 2018, 105, con nota di FERRARA);

- a2) nel caso di specie, peraltro, si registra una *“singolare connessione”* tra i principi previsti dalla direttiva n. 1995/46/CE (*“Direttiva del Parlamento europeo del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati”*) e le pertinenti disposizioni della CDFUE, *“non solo nel senso che essi ne forniscono specificazione o attuazione, ma anche nel senso, addirittura inverso, che essi hanno costituito ‘modello’ per quelle norme, e perciò partecipano all’evidenza della loro stessa natura”*;
- a3) nella specie si fronteggiano – da un parte – il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all’intangibilità della sfera privata (cfr., Corte cost., n. 366 del 1991, in *Foro it.*, 1992, I, 3257, con nota di DE GREGORIO), e – dall’altra parte – i principi di pubblicità e trasparenza, *“riferiti non solo, quale corollario del principio democratico (art. 1 Cost.), a tutti gli aspetti rilevanti della vita pubblica e istituzionale, ma anche, ai sensi dell’art. 97 Cost., al buon funzionamento dell’amministrazione”* (sono qui richiamati i precedenti di cui alla sentenza n. 177 del 2018, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, I, 1181, alla sentenza n. 69 del 2018, in *Giur. cost.*, 2018, 676, ed alla sentenza n. 212 del 2017, in *Giur. cost.*, 2017, 1995) *“e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla”*: entrambe le contrapposte istanze, precisa la Corte (nel fronteggiarsi *“soprattutto nel nuovo scenario digitale: un ambito nel quale, da un lato, i diritti personali possono essere posti in pericolo dalla indiscriminata circolazione delle informazioni, e, dall’altro, proprio la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare”*), risultano contemporaneamente tutelate sia dalla Costituzione che dal diritto europeo, primario e derivato;
- a4) ne consegue – precisa la Corte – che, in casi simili, in cui si assiste ad un possibile concorso di rimedi giurisdizionali, il sindacato di costituzionalità è senz’altro ammissibile perché contribuisce, *“per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l’art. 6 del Trattato sull’Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall’art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti”*;

- b) passando al merito delle questioni sollevate dal T.a.r. per il Lazio, la Corte, *“avendo la facoltà di decidere l’ordine delle censure da affrontare”* (cfr. sentenze n. 148 del 2018, in *Foro it.*, 2018, I, 2983, e n. 66 del 2018, in *Giur. cost.*, 2018, 632, con nota di SPUNTARELLI), tratta prioritariamente quelle sollevate in relazione all’art. 3 Cost., sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, sia sotto il profilo della lesione del principio di uguaglianza;
- c) in tale quadro, nell’affrontare il bilanciamento tra le due opposte istanze già menzionate, la Corte precisa che è necessario avvalersi del c.d. 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”* (così le sentenze n. 1 del 2014, n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014); del resto, precisa la Corte, analoghe coordinate interpretative sono riscontrabili anche nel diritto euro-unitario, sia a livello giurisprudenziale che di norme positive:
- c1) quanto alla giurisprudenza europea, vengono ricordati precedenti in cui si è affermato che le esigenze di controllo democratico non possono travolgere il diritto fondamentale alla riservatezza delle persone fisiche, dovendo sempre essere rispettato il principio di proporzionalità, definito cardine della tutela dei dati personali: deroghe e limitazioni alla protezione dei dati personali devono perciò operare nei limiti dello stretto necessario, e prima di ricorrervi occorre ipotizzare misure che determinino la minor lesione, per le persone fisiche, del suddetto diritto fondamentale e che, nel contempo, contribuiscano in maniera efficace al raggiungimento dei confliggenti obiettivi di trasparenza, in quanto legittimamente perseguiti (cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 20 maggio 2003, cause riunite C-465/00, C-138/01 e C-139/01, *Österreichischer Rundfunk e altri*, in *Foro it.*, 2003, IV, 310, con nota di A. PALMIERI, e sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e 93/09, *Volker und Markus Schecke e Eifert*, in *Corriere giur.*, 2010, 1679, dove è stato in particolare affermato, al punto 85, che non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell’obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali);
- c2) quanto al legislatore europeo, proprio perché *“influenzato dalla giurisprudenza comunitaria”*, la Corte ricorda che esso ha *“avviato un ampio processo di revisione del quadro di regole in materia di protezione dei dati personali, concluso con l’emanazione di un unico corpus normativo di carattere*

generale, costituito dal regolamento n. 2016/679/UE”, il quale sancisce i principi che devono governare il trattamento dei dati, conferendo particolare rilievo alle regole di limitazione della finalità del trattamento e di “minimizzazione dei dati”, che si traduce nella necessità di acquisizione di dati adeguati, pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario alla finalità del trattamento, e compiendo un riferimento anche al necessario bilanciamento tra opposti diritti (cfr. il considerando n. 4 della direttiva del 2016, ove si legge che “Il diritto alla protezione dei dati di carattere personale non è una prerogativa assoluta ma va considerato alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali, in ossequio al principio di proporzionalità”);

d) quanto al nostro diritto interno, la Corte compie, quindi, un *excursus* sull’evoluzione legislativa che ha condotto all’emanazione della disposizione censurata, all’esito di un *“processo evolutivo che ha condotto all’affermazione del principio di trasparenza amministrativa, che consente la conoscenza diffusa delle informazioni e dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni”*, ricordandosi qui le tappe di tale evoluzione consistenti nelle seguenti:

d1) introduzione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, operato con la legge n. 241 del 1990, *“allo scopo di abbattere il tradizionale schermo del segreto amministrativo”*, e conseguente inaugurazione di *“un modello di trasparenza fondato sulla ‘accessibilità’ in cui i dati in possesso della pubblica amministrazione non sono pubblicati, ma sono conoscibili da parte dei soggetti aventi a ciò interesse”*;

d2) successiva evoluzione verso un modello di *“disponibilità”*, in base al quale tutti i dati in possesso della pubblica amministrazione, salvo quelli espressamente esclusi dalla legge, devono essere obbligatoriamente resi pubblici e, dunque, messi a disposizione della generalità dei cittadini: in tal senso, si ricorda qui il d.lgs. n. 150 del 2009, che ha offerto *“una prima definizione di trasparenza, ‘intesa come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche”*”, come tale avente ad oggetto non più il procedimento, il provvedimento e i documenti amministrativi, ma le *“informazioni”* relative all’organizzazione amministrativa ed all’impiego delle risorse pubbliche, con particolare riferimento alle retribuzioni dei dirigenti e di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico-amministrativo;

d3) la legge-delega anti-corruzione n. 190 del 2012, *“con la quale la trasparenza amministrativa viene elevata anche al rango di principio-argine alla diffusione di fenomeni di corruzione”*, ed il conseguente d.lgs. n. 33 del 2013 focalizzato,

in particolare, sull'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, sempre con la garanzia della protezione dei dati personali, anche allo scopo di *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”*;

- d4) infine, l'approvazione del d.lgs. n. 97 del 2016 *“ove, pur ribadendosi che la trasparenza è intesa come ‘accessibilità totale’, il legislatore muta il riferimento alle ‘informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni’, sostituendolo con quello ai ‘dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni (art. 2 del d.lgs. n. 97 del 2016, modificativo dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013)”*;
- e) richiamate, allora, le modalità indicate dal d.lgs. n. 33 del 2013 attraverso le quali, mediante la pubblicazione *online* dei dati, le ricordate finalità della normativa sulla trasparenza vengono perseguite, la Corte evidenzia che siffatte modalità, almeno con riguardo ai dati personali *“comuni”* (diversi cioè dai dati sensibili e dai dati giudiziari), sono tali da comportare una diffusione ad amplissimo raggio che privilegia la più ampia disponibilità, presso il pubblico, dei dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ivi inclusi quelli personali (ad es., l'art. 9, comma 1, ultima parte, del d.lgs. n. 33 del 2013 stabilisce che *“Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione ‘Amministrazione trasparente”*), con obbligo solo di rendere non intellegibili i dati personali *“non pertinenti”* (art. 7-bis, comma 4);
- f) per quanto più specificamente concerne la norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità (l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013), con essa – precisa la Corte – è lo stesso *“legislatore ad aver effettuato, ex ante e una volta per tutte, la valutazione circa la pertinenza, rispetto a quelle finalità, della pubblicazione di alcuni dati personali di natura reddituale e patrimoniale concernenti i dirigenti amministrativi e i loro stretti congiunti”*, estendendo a tutti i dirigenti pubblici, senza alcuna distinzione, la previgente disposizione che si riferiva, originariamente, solo ai titolari di cariche politiche (per i quali essa trovava la propria giustificazione ultima *“nel consenso popolare, ciò che spiega la ratio di tali obblighi: consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo di livello statale, regionale e locale, a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, anche per il tramite del coniuge o dei parenti stretti, e se tali incrementi siano coerenti rispetto alle remunerazioni percepite per i vari incarichi”*);

g) ebbene, precisa la Corte, ben può il legislatore apprestare strumenti di libero accesso alle pertinenti informazioni, in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una *“casa di vetro”*, in nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell’esercizio delle funzioni pubbliche, ma ciò egli può fare purché la conoscenza dei dati e delle informazioni così resi pubblici risulti *“ragionevolmente ed effettivamente connessa all’esercizio di un controllo, sia sul corretto perseguimento delle funzioni istituzionali, sia sul corretto impiego delle risorse pubbliche”*; ed allora:

g1) non è fondata la questione di legittimità costituzionale concernente l’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. n. 33 del 2013, cioè *“i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica, nonché gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici”*, trattandosi di un regime di piena conoscibilità che *“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”*, e che mira a *“consentire, in forma diffusa, il controllo sull’impiego delle risorse pubbliche e permettere la valutazione circa la congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti – di quelle utilizzate per la remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione”*;

g2) è, invece, fondata la questione di costituzionalità concernente gli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell’art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, aventi ad oggetto una *“generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale”*, in quanto si riferiscono a *“dati che non necessariamente risultano in diretta connessione con l’espletamento dell’incarico affidato”* (ma che riguardano, piuttosto, *“un’analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari”*), senza che – precisa la Corte –, *“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”*;

- g3) né appare conclusiva, ancorché *“plausibile”*, l’osservazione spesa dall’Avvocatura dello Stato secondo cui tali obblighi si giustificerebbero per l’esigenza di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, anche in considerazione dei numerosi moniti in tal senso provenienti dall’Unione europea: ciò proprio perché, secondo la Corte, non sono qui soddisfatte le due condizioni richieste dal *test* di proporzionalità, e cioè *“l’imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano”*;
- g4) sotto il primo profilo si è, infatti, in presenza di un onere sproporzionato rispetto alla finalità del contrasto alla corruzione, perché quelli da pubblicare consisterebbero in *“una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari: circa centoquarantamila interessati, senza considerare coniugi e parenti entro il secondo grado...”*, con conseguente *“rischio di frustrazione delle stesse esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, poste a base della normativa sulla trasparenza”*, rischio di *“opacità per confusione”* a causa della *“irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti”*, e rischio *“di consentire il reperimento ‘casuale’ di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall’esigenza di soddisfare mere curiosità”* (situazioni, queste, già messe bene in luce dalla giurisprudenza della Corte EDU: cfr. le sentenze della Grande camera del 16 febbraio 2000, *Amann contro Svizzera*, in *Rass. giur. umbra*, 2011, 341, con nota di COLCELLI, del 6 aprile 2010, *Flinkkilä e altri contro Finlandia*, e dell’8 novembre 2016, *Magyar contro Ungheria*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 755, con nota di VACIRCA, in cui si è affermato che l’interesse sotteso all’accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla *“sete di informazioni”* sulla vita privata degli altri): tutto ciò, secondo la Corte, sarebbe in contrasto con il principio per cui, *“nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango”* (così la sentenza n. 143 del 2013, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, 1185, con nota di CORVI, in *Giur. it.*, 2013, 2349, con nota di COPPETTA, in *Giur. cost.*, 2013, 2164, con note di RUOTOLO e FIORENTIN, ed in *Processo pen. e giust.*, 2014, 1, 37, con nota di FIORIO);
- g5) sotto il secondo profilo, quella in esame non costituisce la scelta meno restrittiva possibile, in quanto, secondo la Corte, *“Esistono senz’altro*

soluzioni alternative”, già sperimentate in altri Paesi europei, come, ad esempio, *“la predefinitone 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 competente”* (soluzione, quest’ultima, peraltro già da noi adottata con l’art. 13, comma 3, del d.P.R. n. 62 del 2013, recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici), con un ventaglio di possibilità in cui la scelta non può che spettare alla discrezionalità del legislatore;

h) si giunge così al secondo profilo di incostituzionalità, quello discendente dal fatto che la disposizione censurata *“non opera alcuna distinzione all’interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all’obbligo di pubblicazione dei dati indicati”*, pur essendo manifesto che il livello di potere decisionale o gestionale *“non può che influenzare, sia la gravità del rischio corruttivo – che la disposizione stessa, come si presuppone, intende scongiurare – sia le conseguenti necessità di trasparenza e informazione”*; sul punto la Corte osserva che:

h1) la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti risulta *“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”*;

h2) la stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), nell’atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017, *“ha ritenuto di suggerire al Parlamento e al Governo una modifica normativa che operi una graduazione degli obblighi di pubblicazione proprio in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti”*: in mancanza di simile graduazione, conclude la Corte, la disposizione censurata si pone dunque in contrasto con l’art. 3 Cost.;

h3) sorge, tuttavia, *“l’esigenza di 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, in contrasto con il principio di proporzionalità”*, al fine di non lasciare del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela, quali quelli sottesi alle esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non

irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza;

- h4) in mancanza, tuttavia, di una soluzione costituzionalmente obbligata (spettando al legislatore il compito di delineare il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati, a fronte delle 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) – ed essendo comunque necessario, nelle more dell'intervento del legislatore, procedere all'*“eliminazione, dalla disposizione censurata, dei profili di più evidente irragionevolezza, salvaguardando provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità che appaiano, prima facie, indispensabili”*, così assicurando, *“allo stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa”* – la Corte decide di affidarsi alle *“indicazioni provvisoriamente congruenti”* che possono desumersi dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 che individua le due categorie dirigenziali apicali del Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4): *“L'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute”*;
- h5) conclusivamente, appartiene *“alla responsabilità del legislatore, nell'ambito dell'urgente revisione complessiva della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, rispetto a quelle attualmente contemplate dal d.lgs. n. 33 del 2013, sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale, in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali”*.

III. – Per completezza, sui vari e numerosi profili che emergono dalla sentenza in rassegna, si segnala quanto segue:

- i) sui profili di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che involgono l'analisi dei rapporti fra tutela dei diritti fondamentali (e relativo sindacato) assicurata dalle Costituzioni degli Stati membri UE e tutela (e sindacato) assicurato dalla Carta di Nizza, cfr., di recente, Corte cost. n. 194 del

2018 (in *Foro it.*, 2019, I, 70, con nota di S. GIUBBONI, *Il licenziamento nel contratto di lavoro a tutele crescenti dopo la sentenza n. 194 del 2018 della Corte costituzionale*), in cui si è ribadito che *“perché la carta dei diritti Ue sia invocabile in un giudizio di legittimità costituzionale, occorre, dunque, che la fattispecie oggetto di legislazione interna ‘sia disciplinata dal diritto europeo — in quanto inerente ad atti dell’Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell’Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell’Unione — e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto”* (ivi i richiami ai precedenti di cui alla sentenza n. 80 del 2011, in *Corriere giur.*, 2011, 1242, con nota di CONTI; *Giur. it.*, 2012, 777, con nota di CERRUTI; alla sentenza n. 63 del 2016, punto 7 del ‘considerato in diritto’, in *Le Regioni*, 2016, 598, con nota di GUAZZAROTTI; ed alla sentenza n. 111 del 2017, in *Foro it.*, 2017, I, 2230, con nota di AMOROSO; *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 827, con nota di GOTTARDI);

- j) in quest’ultima decisione (n. 111 del 2017), peraltro, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile una questione di costituzionalità (concernente un problema di diritto intertemporale sull’età necessaria per il collocamento a riposo, dal quale derivava, secondo il rimettente, un profilo di disparità di trattamento tra impiegati di sesso maschile e impiegate di sesso femminile) in cui veniva prospettato il contrasto con norme di diritto dell’Unione europea, anche provviste di efficacia diretta (si trattava, in particolare, del principio di parità retributiva tra uomini e donne, ricavabile anche dagli artt. 21 e 23 della Carta di Nizza), osservando che il giudice *a quo* *“avrebbe dovuto non applicare le disposizioni in conflitto con il principio di parità di trattamento, previo ricorso, se del caso, al rinvio pregiudiziale, ove ritenuto necessario, al fine di interrogare la medesima Corte di giustizia sulla corretta interpretazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell’Unione e, quindi, dirimere eventuali residui dubbi in ordine all’esistenza del conflitto [...]*. Questo percorso, una volta imboccato, avrebbe reso superflua l’evocazione del contrasto con i parametri costituzionali in sede di incidente di legittimità costituzionale. L’art. 157 T_{fue}, direttamente applicabile dal giudice nazionale, lo vincola all’osservanza del diritto europeo, rendendo inapplicabile nel giudizio principale la normativa censurata e, perciò, irrilevanti tutte le questioni sollevate”, aggiungendosi, peraltro, che *“La non applicazione delle disposizioni di diritto interno, non equiparabile in alcun modo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle stesse (sentenza n. 389 del 1989), rientra, in effetti, tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all’osservanza del diritto dell’Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il*

solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona";

- k) sulla c.d. doppia pregiudizialità (ossia, l'ipotesi in cui una controversia può dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione europea) e sul controllo esercitabile dalle Corti costituzionali sopra il diritto europeo, cfr., di recente, per la giurisprudenza euro-unitaria, Corte di giustizia UE, sez. I, sentenza 20 dicembre 2017, C-322/16, Global Starnet Ltd. (in *Foro it.*, 2018, IV, 424, con nota di FORTUNATO, nonché oggetto della News US in data 11 gennaio 2018, cui si rinvia per ogni approfondimento), in cui si è affermato che *“L'articolo 267, paragrafo 3, TFUE deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale le cui decisioni non sono impugnabili con un ricorso giurisdizionale è tenuto, in linea di principio, a procedere al rinvio pregiudiziale di una questione di interpretazione del diritto dell'Unione anche nel caso in cui, nell'ambito del medesimo procedimento nazionale, la Corte costituzionale dello Stato membro di cui trattasi abbia valutato la costituzionalità delle norme nazionali alla luce delle norme di riferimento aventi un contenuto analogo a quello delle norme del diritto dell'Unione”;*
- l) in dottrina, sullo stesso tema, cfr. R. ROMBOLI, *Dalla «diffusione» all'«accentramento»: una significativa linea di tendenza della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2018, I, 2226 ss. (nota a commento di Corte cost., n. 115 del 2018, sulla quale si veda *infra*, lett. n);
- m) Corte cost., n. 269 del 2017, cit. (menzionata anche nella decisione in rassegna), ha chiarito quali sono i *“limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea debba ritenersi imposta al giudice a quo a pena di inammissibilità delle questioni sollevate, specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente”*, precisando, in particolare, che:
- m1) *“il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio a quo — e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima [...] — soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto”*, con la conseguenza per cui, *“ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice — fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale — applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare”;*

- m2) *diversamente, “quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell’Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata all’esclusiva competenza di questa corte, senza deliberare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (come veicolati dagli artt. 11 e 117 Cost.), sia in relazione agli altri parametri costituzionali interni: con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio, la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che ‘la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)’”;*
- m3) *nell’ipotesi in cui la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti fondamentali dell’unione, “le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell’architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex art. 11 e 117 Cost.), secondo l’ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall’art. 6 del trattato sull’Unione europea e dall’art. 52, 4° comma, Cdfue come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione”;*
- n) *per la rivendicazione, da parte della giurisprudenza costituzionale italiana, dell’esclusività del proprio giudizio in materia di accertamento della compatibilità del diritto dell’Unione con i principî supremi dell’ordine costituzionale e, in particolare, con i diritti inalienabili della persona, cfr., da ultimo, Corte cost., n. 115 del 2018 (in *Foro it.*, 2018, I, 2219, con note di PERRINO e di ROMBOLI, in *Giust. pen.*, 2018, I, 161, con nota di DELLI PRISCOLI, in *Dir. pen. e proc.*, 2018, 1281, con note di LUCIANI e PULITANÒ, ed in *Bollettino trib.*, 2018, 842, con note di MANES e AZZONI); tale pronuncia si inserisce nel c.d. filone Taricco e lo arricchisce dopo la decisione della Corte di giustizia UE del 5 dicembre 2017, C-42/17, *M.A.S. e M.B.* (in *Giust. pen.*, 2017, I, 321, con nota di DELLI PRISCOLI, in *Giur. it.*, 2018, 718, con nota di MARTUFI, in *Rass. trib.*, 2018, 175, con nota di FLORA, in *Bollettino trib.*, 2018, 227, con nota di AZZONI, in *Processo pen. e giust.*, 2018, 286, con nota di RAMPIONI, in *Riv. dott. commerc.*, 2018, 124, con nota di CHIARAVIGLIO, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2018,*

- 246, con nota di BARBIERI, in *Cass. pen.*, 2018, 106, con nota di GAMBARDELLA, ed in *Guida al dir.*, 2018, 3, 99, con nota di MINNELLA);
- o) preme segnalare che, nella decisione in rassegna, la Corte ha affermato che, in base all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, devono essere interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti, con conseguente necessario coinvolgimento delle Corti costituzionali nazionali; sul punto, in dottrina, si rinvia a G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010, 131;
- o1) in precedenza la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale aveva comunque già avuto occasione di sottolineare l'importanza del riferimento alle "tradizioni costituzionali comuni" nella salvaguardia dei diritti fondamentali delle persone: cfr. la sentenza n. 80 del 2011, cit., in cui si legge che, alla luce della nuova formulazione dell'art. 6 TFUE, quale modificato dal Trattato di Lisbona, *"la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione 'riconosce' e che 'ha lo stesso valore giuridico dei trattati'; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai 'principi generali', che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri"*, con ciò inaugurandosi *"un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione"* nel quale *"il mantenimento di un autonomo richiamo ai 'principi generali' e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta 'cristallizzi' i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate"*;
- p) in dottrina, per un'ampia rassegna sul tema delle tutele assicurate dalle Corti supreme nazionali, dalla Corte di giustizia UE e dalla Corte EDU, ai diritti fondamentali in relazione alla Carta di Nizza, si rinvia ai contributi pubblicati

in *Foro it.*, 2017, V, 69 ss., *Diritti fondamentali e corti supreme europee*, ed ivi agli interventi di: G. CANZIO, *Nomofilachia, dialogo tra le corti e diritti fondamentali*, 69 ss.; A. TIZZANO, *Qualche considerazione dal versante lussemburghese a proposito dei diritti fondamentali*, 73 ss.; V. ZAGREBELSKY, *I diritti fondamentali nella prospettiva della corte europea dei diritti dell'uomo*, 81 ss.; S. SCIARRA, *Un triangolo regolativo: diritti, principi, politiche sociali nell'Ue*, 87 ss.; R. RORDORF, *Diritti fondamentali, leggi interpretative e leggi retroattive nel dialogo tra corti supreme europee*, 95 ss.; cui adde G. AMOROSO, *Sull'ambito di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Foro it.*, 2017, V, 229;

- q) in particolare, sulla non configurabilità di "diritti tiranni", e sul conseguente necessario bilanciamento tra diversi diritti fondamentali allorché questi entrino in conflitto tra di loro, cfr., nella giurisprudenza costituzionale, la sentenza n. 85 del 2013 (in *Giur. cost.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO), in cui si legge che *"Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre 'sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro' (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe 'tiranno' nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona"* (nello stesso senso, Corte cost., sentenze n. 24 del 2017, in *Foro it.*, 2017, I, 393, e n. 63 del 2016, cit.);
- r) nella giurisprudenza amministrativa, per un importante riferimento alla teoria della non configurabilità di "diritti tiranni", sulla scorta delle indicazioni della Corte costituzionale, cfr., di recente, Cons. Stato, sez. IV, sentenza 30 ottobre 2017, n. 4993 (in *Foro amm.*, 2017, 2000, solo massima);
- s) sul merito della decisione resa dalla Corte costituzionale, si segnala che l'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC, con la segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017 (citata anche dalla Corte nella decisione in rassegna), aveva evidenziato, con riguardo ai titolari di incarichi dirigenziali, *"la necessità di prevedere misure di trasparenza che, a differenza di quelle previste per i titolari di organi politici e di indirizzo, tengano conto di una graduazione degli obblighi di pubblicazione in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti, fermo restando l'obbligo, per tutti, di pubblicare gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica"*, proponendosi, per l'effetto, di *"prevedere un regime di trasparenza più incisivo per i soggetti titolari di incarichi dirigenziali di vertice di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e posizioni equiparate, tra cui i Segretari e i direttori generali di Comuni, Province e Regioni e per*

i soggetti titolari di incarichi di responsabilità degli uffici di diretta collaborazione, nelle amministrazioni pubbliche e negli altri soggetti di cui all'articolo 2-bis, commi 1 e 2, ritenendo che gli stessi, in ragione del ruolo svolto, possano essere pienamente sottoposti agli obblighi di trasparenza contenuti nell'articolo 14, co. 1";

- t) per la giurisprudenza comunitaria in materia di tutela dei dati personali, cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE, sentenza 20 maggio 2003, *Österreichischer Rundfunk*, cit. (menzionata dalla Corte costituzionale nella decisione in rassegna) la quale ha costituito la prima occasione in cui la Corte di Lussemburgo si è pronunciata su questioni pregiudiziali concernenti la direttiva n. 1995/46/CE; in tale decisione si è affermato che *"Gli art. 6, n. 1, lett. c), e 7, lett. c) ed e), della direttiva 95/46/Ce, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, non ostano ad una normativa nazionale che obbliga un organo statale alla raccolta e alla trasmissione dei dati sui redditi dei dipendenti di enti soggetti al suo controllo, a condizione che sia provato che l'ampia divulgazione non solo dell'importo dei redditi annui, laddove questi superino un certo limite, delle persone impiegate presso enti soggetti al controllo, ma anche dei nomi dei beneficiari di tali redditi, è al contempo necessaria ed appropriata per l'obiettivo di buona gestione delle risorse pubbliche perseguito dal costituente; la verifica di tale condizione spetta ai giudici del rinvio";*
- u) quanto alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, pare opportuno riportare le massime delle decisioni della grande camera menzionate nella sentenza qui in rassegna:
- u1) sentenza del 16 febbraio 2000, *Amann contro Svizzera*, cit., secondo cui *"La nozione di vita privata dell'art. 8 Cedu non può essere interpretata restrittivamente: in particolare il rispetto per la vita privata comprende il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altre persone, per questa ragione non si può escludere ragionevolmente dalla nozione di vita privata le relazioni strette da un professionista o da un imprenditore nello svolgimento delle sue attività";*
- u2) sentenza del 6 aprile 2010, *Flinkkilä e altri contro Finlandia*, cit., in cui la Corte, in una controversia concernente l'ampiezza da riconoscere alla libertà di stampa (ivi definita *"elemento vitale per lo sviluppo della società"*), ha affermato che *"il concetto stesso di vita privata è un concetto ampio, non suscettibile di definizione esaustiva, che copre l'integrità fisica e morale della persona e può pertanto comprendere più aspetti della personalità di un individuo come: l'identità e l'orientamento sessuale, il nome e gli elementi relativi al diritto all'immagine" oltre che "quelle informazioni che un individuo può legittimamente aspettarsi di vedere pubblicate senza il suo consenso";*

u3) sentenza dell'8 novembre 2016, *Magyar contro Ungheria*, cit., secondo cui
“La tutela della libertà d'espressione garantita dall'art. 10 Cedu non può prescindere dalla predisposizione di un regime di accesso agli atti funzionale alla ricerca delle informazioni rilevanti; la disponibilità del patrimonio informativo delle p.a. può infatti risultare indispensabile per assicurare un esercizio effettivo del diritto individuale di esprimersi e per alimentare il dibattito pubblico su materie di interesse generale; pertanto, il fatto che la disposizione citata non contenga un espresso riferimento all'attività di 'ricerca' delle informazioni non osta ad una sua interpretazione evolutiva che riconduca, in talune ipotesi, il diritto d'informarsi sotto l'egida della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo”.