



3.^a CONFERÊNCIA QUADRILATERAL

LISBOA - PORTUGAL
10 A 12 DE OUTUBRO DE 2019

PORTUGAL · ESPANHA · FRANÇA · ITÁLIA

**Privacy e trasparenza in conflitto:
il caso della pubblicazione on line dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti della
pubblica amministrazione**

Nicolò Zanon
Corte Costituzionale Italiana

*A Justiça constitucional
face aos desenvolvimentos tecnológicos*

Privacy e trasparenza in conflitto: il caso della pubblicazione on line dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti della pubblica amministrazione

Nicolò Zanon, giudice della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. Il caso – 2. Il cammino della legislazione italiana verso la trasparenza intesa come accessibilità totale alle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni – 3. Il diritto alla protezione dei dati personali e il suo potenziale contrasto con le esigenze di trasparenza – 4. La sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale

1. In Italia, al livello della giustizia costituzionale, il potenziale conflitto tra due principi o diritti, *privacy* individuale e trasparenza (quest'ultima intesa anche come esigenza di controllo sociale sull'operato dei pubblici poteri), si è manifestato in modo netto in occasione della decisione di alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate da un tribunale amministrativo (il TAR del Lazio) su disposizioni del d.lgs. n. 33 del 2013 (c.d. "codice della trasparenza amministrativa"), contenenti una normativa espressamente volta a disciplinare gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni di carattere reddituale e patrimoniale relative a dirigenti della pubblica amministrazione. Risolto dalla sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale, il caso merita qualche parola introduttiva

2. È noto che le modalità attraverso cui un sistema giuridico può scegliere di rendere conoscibili le informazioni (di interesse pubblico in mano alle pubbliche amministrazioni) sono fondamentalmente due:

a) un regime di "accessibilità", nel quale i dati in questione non sono pubblici, ma sono acquisibili da parte di determinati soggetti, portatori di interessi specifici e differenziati e attraverso particolari procedure, fondate sulla richiesta di accesso e sull'accoglimento o diniego dell'istanza da parte dell'amministrazione.

b) un regime 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, affinché tutti possano esercitare forme di "controllo sociale" sulle attività di interesse pubblico e generale.

L'ordinamento giuridico italiano ha adottato soluzioni che hanno progressivamente condotto la legislazione di settore dai sistemi del primo tipo a quelli maggiormente aperti all'accessibilità generalizzata.

A fronte di un regime che per lunghissimo tempo è stato caratterizzato dal prevalere del "segreto" sull'attività amministrativa, la prima apertura si è avuta con la legge n. 241 del 1990, che ha disciplinato il diritto di accesso ai documenti amministrativi, come fondamentale strumento di conoscenza, finalizzata alla tutela individuale dell'interessato contro atti e provvedimenti della pubblica amministrazione che incidono sulla sua sfera soggettiva.

Per espressa previsione normativa, non vengono però consentite istanze di accesso «preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni».

Appare evidente, dunque, che, nella fase iniziale, il diritto di accesso ai documenti amministrativi si caratterizza soprattutto come strumento di tutela di situazioni giuridiche soggettive, contraddistinguendosi come "*need to know*" – necessario al soddisfacimento di interessi e bisogni particolari e qualificati dell'interessato – nell'ambito di un procedimento avviato da una pubblica amministrazione.

Solo con il d.lgs. n. 150 del 2009, il legislatore italiano comincia ad occuparsi di trasparenza, definendola come «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche», delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, dell'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, e dei risultati dell'attività amministrativa.

Comincia a delinearsi una trasparenza orientata verso il concetto di *open data*, funzionale alla realizzazione dell'*open government*, consistente nella partecipazione attiva e collaborativa dei cittadini alle scelte amministrative, realizzando «forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità».

In tale provvedimento, tuttavia, la finalità della trasparenza resta, nella sostanza, strumentale alla valutazione e misurazione della *performance* individuale e organizzativa della pubblica amministrazione e al miglioramento dei servizi resi ai cittadini, sebbene sia evidente il mutamento "epocale" di prospettiva.

L'impostazione è ripresa successivamente dalla legge n. 190 del 2012, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione.

La trasparenza amministrativa viene letta, ora, in una nuova e potenzialmente diversa prospettiva: attraverso la conoscibilità totale dei documenti amministrativi, la trasparenza viene elevata al rango di strumento di prevenzione della corruzione.

La cosiddetta "legge anticorruzione", tuttavia – affacciandosi possibili tensioni tra le esigenze di trasparenza, declinata nelle forme della «accessibilità totale», e quelle di tutela della riservatezza delle persone – stabilisce limiti generali alla pubblicazione delle informazioni, che deve infatti avvenire «nel

rispetto delle disposizioni in materia [...] di protezione dei dati personali», e delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità.

La delega viene stata esercitata con l'approvazione del d.lgs. n. 33 del 2013, il cui art. 1 – emblematicamente rubricato «Principio generale di trasparenza» - conferma il modello tendenziale imperniato sull'accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, ma sempre con la garanzia della protezione dei dati personali, allo scopo, ora, di «favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

Il decreto legislativo n. 33 del 2013, peraltro, disciplina per la prima volta l'istituto dell'accesso civico (c.d. accesso civico “semplice”), attraverso il quale «chiunque» ha il diritto di richiedere alle pubbliche amministrazioni «documenti, informazioni o dati» la cui pubblicazione obbligatoria, prevista dalla normativa vigente, sia stata omessa.

Tuttavia, anche in tal modo, il passaggio dal “*need to know*” al “*right to know*” restava alquanto affievolito e ben lontano dalle esperienze straniere più avanzate, che, pur nei casi in cui contemplano specifici obblighi di pubblicazione (c.d. *proactive disclosure*), prevedono poi spazi e possibilità di accesso molto più pervasive, che permettono all'interessato di richiedere qualsiasi documento, dato o informazione non riservata (cd. *reactive disclosure*) a disposizione della pubblica amministrazione.

Si giunge, per questo, all'approvazione del decreto legislativo 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».

Inoltre, il decreto in esame estende ulteriormente gli scopi perseguiti attraverso il principio di trasparenza, aggiungendovi la finalità di «tutelare i diritti dei cittadini» e «promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa».

Il legislatore, inoltre, sottolinea che la trasparenza concorre ad attuare «il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione». Aggiunge che la trasparenza «è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali» e, quindi, «integra il diritto ad una buona amministrazione¹ e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino».

¹ Tale diritto in realtà non è espressamente previsto dall'ordinamento italiano, ma è sancito dalla Carta di Nizza all'art. 41, rubricato “Diritto ad una buona amministrazione”, dove al secondo paragrafo si precisa: «[t]ale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; e) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».

All'originario accesso civico introdotto nel 2013 si aggiunge un'ulteriore e più incisivo istituto.

Infatti, il legislatore italiano, mutuando dalle esperienze scandinave e anglosassoni il modello rappresentato dai *Freedom of information acts* (*Foia*), introduce – sia pur con molti limiti e adattamenti peculiari – un'inedita concezione di trasparenza legata alla possibilità di accedere, a certe condizioni, ai documenti, dati e informazioni in possesso della pubblica amministrazione.

Viene introdotto, quindi, l'accesso civico c.d. “generalizzato”, attraverso cui «chiunque» ha diritto di accedere «ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione» ai sensi del decreto legislativo n. 33 del 2013, con lo scopo di favorire (ancora) «forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche», nonché di promuovere «la partecipazione al dibattito pubblico».

In breve, alla trasparenza di tipo “proattivo”, ossia realizzata mediante la pubblicazione obbligatoria sui siti *web* di determinati enti dei dati e delle notizie indicati dalla legge, viene ad aggiungersi una trasparenza di tipo “reattivo”, cioè in risposta alle istanze di conoscenza avanzate dagli interessati.

Il legislatore italiano ha cercato di uniformarsi ai modelli delle democrazie liberali, incentrati sul sistema del FOIA, che rappresenta un paradigma volto a perseguire tre obiettivi: *accountability*, *participation* e *legitimacy*.

In questa prospettiva, il diritto di conoscere è dunque preposto a consentire un controllo diffuso dell'operato amministrativo, al fine di prevenire fenomeni di corruzione, a garantire una consapevole partecipazione dei cittadini alle scelte di politica pubblica, a rinsaldare la legittimazione della pubblica amministrazione.

3. Questo breve *excursus* sull'evoluzione normativa italiana in tema di trasparenza è utile a comprendere in che senso le scelte legislative hanno determinato una potenziale lesione delle esigenze di *privacy* individuale.

Come si vedrà meglio, queste ultime esigenze sono alla base delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio proprio su alcune disposizioni del codice della trasparenza amministrativa.

In seguito alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 97 del 2016, alcune disposizioni di legge avevano infatti esteso a tutti i dirigenti della pubblica amministrazione – si tratta di oltre 140.000 persone! – gli obblighi di pubblicazione di dati informazioni (di carattere reddituale e patrimoniale) già previsti, in origine, per i titolari di incarichi politici.

Lo scopo dichiaratamente perseguito dal legislatore è quello di contrastare, anche per questa via, il fenomeno della corruzione, la cui percezione (da intendersi anche come carenza di trasparenza), secondo

classifiche stilate da organizzazioni internazionali indipendenti, sarebbe in Italia tra le più elevate al mondo.

Per quanto qui di specifico interesse, nei confronti di questo ampio contingente di funzionari pubblici, la legge aveva previsto la pubblicazione sui siti *web* istituzionali degli enti di appartenenza della seguente documentazione: a) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici; b) una dichiarazione contenente l'indicazione dettagliata dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società e delle quote di partecipazione a società; c) la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche. L'obbligo veniva esteso, previa prestazione di consenso, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado e, in caso di negato consenso, di tale circostanza veniva prevista la puntuale propalazione *on line*.

Come è evidente, la legge opera in tal caso su un terreno nel quale risultano in connessione – e talvolta anche in visibile tensione – diritti e principi fondamentali, contemporaneamente tutelati sia dalla Costituzione italiana che dal diritto europeo, primario e derivato.

Da una parte, il diritto alla riservatezza dei dati personali, quale manifestazione del diritto fondamentale all'intangibilità della sfera privata, che attiene alla tutela della vita degli individui nei suoi molteplici aspetti. Si tratta di un diritto che, pur non testualmente previsto, trova riferimenti nella Costituzione italiana (artt. 2, 14, 15 Cost.) e che incontra specifica protezione in numerose norme europee e convenzionali.

Nell'epoca attuale, esso si caratterizza particolarmente quale diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e si giova, a sua protezione, dei canoni elaborati in sede europea per valutare la legittimità della raccolta, del trattamento e della diffusione dei dati personali.

Sono, questi, i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza, in virtù dei quali deroghe e limitazioni alla tutela della riservatezza di quei dati devono operare nei limiti dello stretto necessario, essendo indispensabile identificare le misure che incidano nella minor misura possibile sul diritto fondamentale, pur contribuendo al raggiungimento dei legittimi obiettivi sottesi alla raccolta e al trattamento dei dati.

Dall'altra parte, con eguale rilievo, si pongono 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 e, per la parte che qui specificamente interessa, ai dati che essa possiede e controlla. Sono principi che, nella legislazione interna, tendono ormai – come appunto illustrato in precedenza – a manifestarsi, nella loro declinazione soggettiva, anche nella forma di un diritto dei cittadini ad accedere ai dati in possesso della pubblica amministrazione.

Nel diritto europeo, la medesima ispirazione ha condotto il Trattato di Lisbona a inserire il diritto di accedere ai documenti in possesso delle autorità europee tra le «Disposizioni di applicazione generale» del Trattato sul funzionamento dell'Unione, imponendo di considerare il diritto di accesso ad essi quale principio generale del diritto europeo (art. 15, paragrafo 3, primo comma, TFUE e art. 42 CDFUE).

I diritti alla riservatezza e alla trasparenza si fronteggiano 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; dall'altro, proprio in quell'ambito, la più ampia circolazione dei dati può meglio consentire a ciascuno di informarsi e comunicare.

Tuttavia, come è intuitivo, un conto è discutere di trasparenza in relazione all' "agire amministrativo"; altro conto è valutare i limiti alla trasparenza (o pubblicità) in relazione a dati e informazioni, anche di natura personale, relativi agli individui che compongono l'amministrazione.

In un ambito del genere, è intuitivo il possibile conflitto tra le esigenze di trasparenza e informazione, da una parte, e, dall'altra, i diritti delle persone che agiscono all'interno dell'amministrazione.

La scelta del legislatore di spostare progressivamente il baricentro della trasparenza dal diritto di accesso verso la pubblicità *on line*, costruendo un obbligo di pubblicazione orientato verso l'accessibilità totale, rischia di porsi in antitesi rispetto alle esigenze di tutela della riservatezza dei dati contenuti nei documenti e nelle informazioni detenuti dalle amministrazioni.

La trasparenza delle informazioni, e di quelle soprattutto pubblicate in rete, chiama in causa, infatti, anche le persone, ed è intuitivo che non tutte le notizie che riguardano le persone coinvolte sono necessarie a soddisfare il bisogno della collettività di sapere come la macchina burocratica operi; sussistono, inoltre, categorie di informazioni che dovrebbero in ogni caso essere protette, poiché concernono strettamente, appunto, la sfera personale degli individui.

Nell'equilibrio tra conoscenza (dell'attività) e riservatezza (delle persone) deve essere evitata l'ostensione di dati personali inutili a fini di trasparenza, ma che abbiano implicazioni afflittive sulla dignità degli interessati.

4. In tale contesto, accade, allora, che alcuni dirigenti dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali impugnano innanzi al giudice amministrativo il provvedimento con il quale vengono invitati a fornire la documentazione, reddituale e patrimoniale, oggetto di pubblicazione obbligatoria sul sito *web* dell'Autorità.

Il giudice amministrativo, in accoglimento delle richieste dei ricorrenti, solleva varie questioni di legittimità costituzionale, evocando diversi parametri costituzionali ed europei.

Innanzitutto l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento ai principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, tutelati: dagli artt. 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE); dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); dall'art. 5 della Convenzione di Strasburgo del 28 gennaio 1981, n. 108 ratificata con la legge 21 febbraio 1989, n. 98 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981); dagli artt. 6, par. 1, lettera c), 7, par. 1, lettere c) ed e) e 8, par. 1 e 4, della Direttiva 1995/46/CE del 24 ottobre 1995 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati).

Va ricordato, per completezza, che la protezione accordata ai dati personali è stata resa maggiormente concreta attraverso l'approvazione del Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 n. 679 (regolamento generale sulla protezione dei dati) che, entrato ufficialmente in vigore il 24 maggio 2016, ha trovato diretta applicazione negli Stati membri UE a decorrere dalla data del 25 maggio 2018

(successivamente alla sollevazione delle questioni di costituzionalità di cui si discute).

Il giudice amministrativo evoca, poi, l'art. 3 della Costituzione:

- a) per contrasto con il principio di uguaglianza, vista l'ingiustificata equiparazione normativa dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici, e l'assenza di qualsiasi differenziazione tra le stesse figure dirigenziali;
- b) per irragionevolezza della disciplina, atteso il carattere sproporzionato degli obblighi di pubblicazione rispetto alle finalità sottese alla normativa sulla trasparenza amministrativa.

Infine, chiama in campo gli articoli 2 e 13 Cost., che tutelano i diritti inviolabili dell'uomo e la libertà personale.

La Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 20 del 2019, ha accolto in larga parte le questioni sollevate dal giudice amministrativo.

Essa ha osservato, in primo luogo, che, nella versione originaria, le disposizioni censurate già imponevano alle amministrazioni interessate la pubblicazione di una serie di documenti e informazioni, con riferimento, però, solo ai titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale.

Tra tali documenti rientravano anche i dati relativi ai compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica e quelli relativi agli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, una dichiarazione 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 e l'esercizio di funzioni di amministratore o di

sindaco di società, nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche, con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi abbiano consentito e salva la necessità di dare evidenza al mancato consenso.

I destinatari originari di questi obblighi di trasparenza sono titolari di incarichi che trovano la loro 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.

La riforma introdotta dal d.lgs. n. 97 del 2016 estende, come detto, gli obblighi di pubblicazione ricordati, per quanto qui interessa, ai funzionari pubblici titolari di incarichi dirigenziali a qualsiasi titolo conferiti.

In tal modo, la totalità della dirigenza pubblica italiana è stata attratta nell'orbita dei pregnanti doveri di trasparenza, originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

La Corte costituzionale riconosce che, in nome di rilevanti obiettivi di trasparenza dell'esercizio delle funzioni pubbliche, e in vista della trasformazione della pubblica amministrazione in una "casa di vetro", il legislatore ben può apprestare strumenti di libero accesso di chiunque alle pertinenti informazioni.

Osserva, però, che 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.

In questa prospettiva, allora, appaiono giustificati gli obblighi di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché degli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici. Ciò serve ad agevolare la possibilità di un controllo diffuso, da parte degli stessi destinatari delle prestazioni e dei servizi erogati dall'amministrazione, delle modalità d'impiego delle risorse pubbliche. Permette altresì una valutazione sulla congruità – rispetto ai risultati raggiunti e ai servizi offerti – delle somme di denaro destinate alla remunerazione dei soggetti responsabili, a ogni livello, del buon andamento della pubblica amministrazione.

A diverse conclusioni la Corte costituzionale giunge, invece, con riferimento agli obblighi di pubblicazione – imposti, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali – di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle informazioni relative alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale.

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 avviene 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.

Secondo la Corte costituzionale italiana, la conoscenza indiscriminata di questo ampio ventaglio di informazioni e dati personali di natura reddituale e patrimoniale contenuti nella documentazione oggetto di pubblicazione non appare né necessaria né proporzionata rispetto alle finalità perseguite dalla legislazione sulla trasparenza, in primo luogo quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

La norma impone(va) la pubblicazione *on line* di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari: circa centoquarantamila interessati (senza considerare coniugi e parenti entro il secondo grado), sicché è apparso evidente il 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.

La pubblicazione in rete di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrittivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini.

Sotto questo profilo, la disposizione in esame finiva per risultare in contrasto con il principio sempre seguito dalla giurisprudenza costituzionale italiana e secondo il quale, 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.

Nel caso in esame, alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati personali non corrispondeva, già a un primo sguardo, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione.

Tutt'al contrario, il rischio era proprio quello di generare “opacità per confusione”, proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti.

Rilievo cruciale, peraltro, hanno rivestito nel giudizio di costituzionalità le modalità attraverso le quali le ricordate finalità della normativa sulla trasparenza vengono perseguite.

In base alle disposizioni generali del d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni procedono all'inserimento, nei propri siti *on line* istituzionali (in un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente»), dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente e immediatamente, senza autenticazione né identificazione.

Tutti i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli.

Le amministrazioni, inoltre, 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».

Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali “comuni”, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari (questi ultimi, come tali, sottratti agli obblighi di pubblicazione), comportano perciò la loro diffusione attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca *web*, e anche il loro riutilizzo.

Proprio queste peculiari modalità di pubblicazione imposte dal d.lgs. n. 33 del 2013 aggravano, secondo la Corte costituzionale italiana, il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati di cui si discute, in quanto posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici.

Afferma la sentenza n. 20 del 2019 che 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 dirigenza 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.

È noto, infatti, che, non appena si verifichi una fuoriuscita di dati dalla sezione “amministrazione trasparente” dei siti istituzionali per transitare negli spazi del *web*, questi saranno riordinati secondo (i più) vari criteri (neppure conoscibili *ex ante*) da parte di tutti gli altri motori di ricerca: ciò comporta, di conseguenza, un'oggettiva impossibilità per le amministrazioni di verificare la veridicità e la correttezza delle informazioni circolanti, il loro aggiornamento, e più in generale, di governare proprio tale traffico di flussi di dati dall'interno (le sezioni dei propri siti *web*) all'esterno (gli infiniti luoghi della rete internet).

Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte

EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, *Amann contro Svizzera*, e 6 aprile 2010, *Flinkkilä e altri contro Finlandia*).

In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, *Magyar contro Ungheria*), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come 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 («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).

Per parte sua, in materia di trasparenza amministrativa, anche la Corte di giustizia UE ha ripetutamente statuito che «le istituzioni, prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, devono soppesare l'interesse dell'Unione a garantire la trasparenza delle proprie azioni con la lesione dei diritti riconosciuti dagli artt. 7 e 8 della Carta». Dunque, «non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali»².

La Corte costituzionale italiana, peraltro, evidenzia che le disposizioni censurate non superano il test di proporzionalità neppure sotto il profilo della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali coinvolti.

Essa osserva che esistono senz'altro soluzioni alternative a quella privilegiata dal legislatore, 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 sono state preferite in altri ordinamenti europei: ad esempio, la pre-definizione 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.

Non spettava, ovviamente, alla Corte costituzionale indicare la (diversa) soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, rientrando la scelta dello strumento ritenuto più adeguato nella ampia discrezionalità del legislatore.

Tuttavia, essa ha rilevato – in attesa di una revisione complessiva della disciplina – che vi era una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali.

² Sentenza 9 novembre 2010 (*Volker und Markus Schecke GbR e Hartmut Eifert c. Land Hessen*, punto 85). *Idem* nella sentenza 29 giugno 2010 (*Commissione c. Bavarian Lager*).

La disposizione censurata d'illegittimità costituzionale, infatti, non operava alcuna distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati indicati. Il legislatore non prevedeva, in sostanza, alcuna differenziazione in ordine al livello di potere decisionale o gestionale attribuito al singolo dirigente. Eppure, è manifesto che tale livello 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.

Proprio la mancanza di qualsivoglia differenziazione tra dirigenti è risultata 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 infatti 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, in relazione al ruolo, alle responsabilità e alla carica ricoperta dai dirigenti.

La Corte costituzionale, al tempo stesso, ha riconosciuto che una sentenza di accoglimento riferita in generale a tutti i dirigenti, in nome della privacy individuale, avrebbe lasciato completamente privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela.

Sussistono, infatti, esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza. A questi ultimi, dunque, anche quegli obblighi di pubblicità, pur così pervasivi, possono essere applicati, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione o sproporzionata.

La Corte ha riconosciuto, peraltro, 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 poteva perciò essere la Corte costituzionale a ridisegnare, tramite una sentenza “manipolativa”, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi devono essere attuati.

Ciò non può che spettare alla discrezionalità del legislatore.

Per questo motivo, la Corte costituzionale si è limitata ad 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.

Ciò la Corte ha fatto individuando alcuni incarichi dirigenziali apicali espressamente contemplati dalla normativa di settore che disciplina il lavoro dirigenziale alle dipendenze della pubblica amministrazione (d.lgs. n. 165 del 2001). Si tratta degli incarichi di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture

articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali, nonché degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale. L'applicazione a tali dirigenti degli obblighi di pubblicità in precedenza illustrati non è parsa lesiva dei principi di proporzionalità e di eguaglianza presidiati dall'art. 3 Cost..

Le competenze spettanti a questi dirigenti, infatti, 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, proprio per l'elevatissimo rilievo dei compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – loro attribuiti.

In tal modo la Corte costituzionale ha salvaguardato provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità apparse indispensabili, in attesa di una revisione complessiva della materia, spettante inderogabilmente alla discrezionalità del legislatore.