

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
*Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)*
*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti***
scrivi a: selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 5 marzo 2019, n. 9

Con la **sentenza n. 20 del 21 febbraio 2019**, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis del d.lgs. n. 33 del 2013**, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui **obbligava le pubbliche amministrazioni a pubblicare *on line* i dati personali sul reddito e sul patrimonio dei dirigenti pubblici diversi da quelli che ricoprono incarichi apicali**, individuabili all'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Ebbene, con questa decisione la Suprema Corte ha dichiarato l'illegittimità della disposizione che mirava a estendere indiscriminatamente a tutti i titolari d'incarichi dirigenziali l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale della p.a. i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f) dello stesso decreto legislativo sopra richiamato. Trattasi, nello specifico, di una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti a IRPEF nonché dei diritti reali su beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni societarie ed eventuali quote di partecipazione, e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta la salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso).

Procediamo con ordine. Il d.lgs. n. 97 del 2016 ha rappresentato il punto di arrivo di un lungo e complesso processo diretto alla piena affermazione del **principio di trasparenza** amministrativa, inteso come il **diritto di chiunque di conoscere le informazioni e i dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni**. La novella di cui sopra aggiunge all'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013 cinque nuovi commi, tra i quali, il comma 1 *bis* che estende gli obblighi di pubblicazione ai titolari di incarichi dirigenziali a qualunque titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente

dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. Così statuendo, si è finiti per sottrarre la totalità della dirigenza amministrativa dal regime di pubblicità previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 33 del 2013 - che per essi prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti - accostandoli ai ben più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica.

La ratio di una siffatta estensione dell'obbligo di pubblicazione va individuata nell'intenzione del legislatore di contrastare il fenomeno della corruzione nella pubblica amministrazione, dando la possibilità a chiunque di verificare se i dirigenti, come i rappresentanti politici e di governo, a partire dal momento della loro assunzione alla carica, beneficiassero di incrementi reddituali e patrimoniali tali da non risultare coerenti rispetto alle remunerazioni percepite per i vari incarichi svolti.

Così facendo *si è finiti per assimilare soluzioni non equiparabili tra loro* (dirigenti della p.a. e titolari di incarichi politici) *per genesi, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento*. Infatti, la mancata differenziazione tra le stesse categorie dirigenziali soggette alla misura in base, ad esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, ai compensi percepiti, ha finito per coinvolgere, secondo le elaborazioni dell'ARAN, oltre 140.000 dirigenti, senza alcuna considerazione dell'*effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta*.

A quanto detto finora, si aggiunge un'ulteriore criticità riguardante la modalità di diffusione di un'enorme quantità di dati personali. Sul punto, il giudizio di ragionevolezza delle scelte legislative si avvale del c.d. **test di proporzionalità**, che consiste nel **valutare se la norma oggetto d'esame sia necessaria e idonea al conseguimento degli obiettivi perseguiti, in quanto tra più misure appropriate, prescrive quella meno restrittiva dei diritti**. (cfr. Corte Cost., sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015, e n. 162 del 2014).

Tanto premesso, la Corte Costituzionale nel pronunciarsi ha rilevato la **parziale fondatezza della questione sollevata dal giudice rimettente** - TAR Lazio - giustificando la propria decisione sotto un duplice profilo.

In primis, **i dati indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013**, la cui pubblicazione è imposta dal censurato comma 1 *bis* dello stesso articolo, **non risultano in diretta connessione con l'espletamento dell'incarico affidato**, dal momento che offrirebbero un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, in assenza di una precisa causa di giustificazione riguardante la necessità di rendere conto ai cittadini della propria condizione economica come avviene per i titolari di incarichi politici.

Inoltre, diversamente da quanto statuito dalla legislazione anticorruzione che presuppone distinzione tra i vari titolari di incarichi dirigenziali, la disposizione censurata non opera alcuna differenziazione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati ulteriori rispetto ai compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica. Una scelta di questo tipo contrasta con il **principio di uguaglianza** che impone, tra l'altro, di trattare in modo diverso situazioni giuridiche differenti, e con il **principio di ragionevolezza** che dovrebbe guidare ogni operazione di bilanciamento tra diritti fondamentali antagonisti (il diritto alla riservatezza e il diritto alla trasparenza) la cui massima espressione è rappresentata dall'accesso ai dati della p.a.). Per cui, stando alla decisione della Corte: *il legislatore avrebbe dovuto operare distinzioni in rapporto al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare.*

Anche sotto il secondo profilo, quello della **necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione**, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Infatti, **l'onere di pubblicazione risulta sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita**, quella del contrasto alla corruzione nella p.a.

Sul punto occorre precisare che in base alle disposizioni generali del d.lgs. n. 33 del 2013, le pubbliche amministrazioni procedono all'inserimento nei propri siti istituzionali dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto degli obblighi di pubblicazione, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente, senza autenticazione né identificazione. Se a ciò si aggiunge il

divieto imposto alle p.a. di 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» il risultato che ne vien fuori è quello di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando forme di ricerca ispirate unicamente all'esigenza di soddisfare mere curiosità. Il rischio è quello di generare quello che la Corte definisce una sorta di "opacità per confusione" proprio in virtù dell'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti.

In definitiva, la Consulta nel dichiarare **l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 bis, del d.lgs. n. 33 del 2013 nella parte in cui prevede l'obbligo per le p.a. di pubblicare i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f) dello stesso articolo, per violazione dell'art. 3 Cost.**, rimette alla responsabilità del legislatore di individuare modalità meno pervasive di pubblicazione dei suddetti dati personali, come il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso alle autorità di controllo competente previsto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 97 del 2016. Inoltre, al fine di dare piena e omogenea attuazione sull'intero territorio nazionale della decisione in esame, sarebbe auspicabile adottare iniziative legislative di intesa con le Regioni, dal momento che ci sono alcune di esse (vedi l'Emilia-Romagna, per mezzo del portale informatico denominato GRU) che chiedono al personale titolare di incarichi dirigenziali di rendere noti le informazioni relative alla propria situazione patrimoniale e le dichiarazioni annuali dei redditi soggetti all'IRPEF.

Da ultimo, si segnala la decisione della Corte di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 bis, del d.lgs. n. 33 del 2013 nella parte in cui prevede che le p.a. pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c) dello stesso articolo. Pertanto, **resta salvo l'obbligo di pubblicazione dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica dirigenziale nonché per le spese relative ai viaggi di servizio e alle missioni pagate con fondi pubblici.**

Andrea Carbone

Scuola di dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro

Università degli Studi di Bergamo

 [@AndreCarbons](https://twitter.com/AndreCarbons)