

Approfondimento

LA PUBBLICAZIONE DEI DATI DEI DIRIGENTI, DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 20/2019

di Augusto Sacchi

L'aspettavamo da un po' ed è finalmente arrivata.

Ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale n. 20, depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019, relativa agli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti, riferiti al proprio reddito e al proprio patrimonio.

La sentenza (relatore Nicolò Zanon) in ventitrè pagine, ricostruisce la vicenda che prende origine da un ricorso presentato al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, dai dirigenti di ruolo inseriti nell'organico dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali (*Garante Privacy*). Il ricorso era finalizzato a vedersi riconosciuto l'annullamento delle note del Segretario generale del Garante, con le quali veniva chiesto loro, di presentare la documentazione necessaria ad assolvere i nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza, introdotti dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che aveva ampiamente modificato le norma in materia di trasparenza, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In particolare, la modifica riguardava la nuova formulazione dell'articolo 14, del d.lgs. 33/2013 (prima riservata solamente ai dati dei componenti degli organi di indirizzo politico), dove erano stati trasfusi, dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016, anche i dirigenti, con i relativi obblighi, sostanzialmente identici a quelli dei "politici".

1. Le Linee guida dell'ANAC sulla materia

Sulla materia era intervenuta anche l'ANAC, dapprima con la determinazione n. 241 del 8 marzo 2017, recante «*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013: Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo o i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall'articolo 13 del d.lgs. 97/2016*».

In tale atto, venivano illustrate le novità legislative introdotte, gli ambiti applicativi e le modalità per adempiervi, formulando, per gli enti locali, una sostanziale differenziazione tra comuni sopra e sotto 15.000 abitanti. In particolare, per i comuni con **popolazione inferiore ai 15.000 abitanti**:

- a) veniva confermato che i titolari di **incarichi politici**, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non erano tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), del d.lgs. 33/2013 (dichiarazioni reddituali e patrimoniali). Restava confermato, inoltre, l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo art. 14, comma 1, anche in questi comuni;
- b) la stessa esclusione riguardava i **dirigenti e le posizioni organizzative** degli enti senza la dirigenza.

Alla luce del ricorso di cui si è già parlato e dell'intervenuta ordinanza cautelare del TAR Lazio, sez. I-*quater*, n. 1030/2017, che aveva accolto la domanda di sospensione interinale dell'esecuzione degli atti gravati, l'ANAC era stata costretta a "correggere" il tiro, emanando la delibera n. 382 del 12 aprile 2017, con la quale Veniva sospesa l'**efficacia** della propria **precedente determinazione n. 241/2017, limitatamente agli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti, segretari comunali e provinciali e posizioni organizzative, in materia di:**

- compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (rif. art. 14, comma 1, **lettera c)** d.lgs. 33/2013);
- dichiarazioni contenenti la situazione **reddituale e patrimoniale** riferita al soggetto titolare dell'incarico dirigenziale, nonché - se vi consentono - quella del coniuge non separato, dei figli e dei parenti entro il secondo grado (rif. art. 14, comma 1, **lettera f)** d.lgs. 33/2013).

La sospensione degli obblighi **non riguardava i componenti degli organi politici** (nei comuni: Sindaco, assessori, consiglieri comunali dei comuni con più di 15.000 abitanti). Con un successivo intervento, del 7 marzo 2018, l'Autorità Anticorruzione, mediante un comunicato del Presidente Cantone, provvedeva a **sospendere, per i dirigenti e le P.O., l'efficacia** della determinazione ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017, limitatamente alle indicazioni relative alla **pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1-ter, ultimo periodo**, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale.

2. La sentenza n. 20/2019

La Corte costituzionale, dopo l'udienza pubblica del 20 novembre 2018, si è espressa con la sentenza in commento che si compone di **tre** parti dispositive.

Nella prima, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'**art. 14, comma 1-bis, del d.lgs 33/2013**, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui **all'art. 14, comma 1, lettera 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 d.lgs. 165/2001**.

Nella seconda decisione, vengono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, riferite all'art. 14, **comma 1-ter**, del d.lgs. n. 33 del 2013, sollevate dal TAR Lazio.

Nella terza si dichiarano NON fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013, **nella parte in cui si prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c)**, dello stesso decreto legislativo, anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione.

3. Le motivazioni della sentenza

Come si può leggere nel Comunicato del 21 febbraio 2019, emesso dalla medesima Corte, gli Ermellini hanno ritenuto irragionevole il bilanciamento operato dalla legge tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati e alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Secondo i giudici costituzionali, il legislatore, nell'estendere tutti i descritti obblighi di pubblicazione alla totalità dei circa 140.000 dirigenti pubblici (e, se consenzienti, ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado), ha **violato il principio di proporzionalità**. Principio posto a cardine della tutela dei dati personali e presidiato dall'articolo 3 della Costituzione.

La Corte, pur riconoscendo che gli obblighi in questione sono funzionali all'obiettivo della trasparenza, e in particolare alla lotta alla corruzione nella Pubblica amministrazione, ha, infatti, ritenuto che tra le diverse misure appropriate non è stata prescelta, come richiesto dal principio di proporzionalità, **quella che meno sacrifica i diritti a confronto**.

La Corte riconosce al legislatore la potestà di prevedere strumenti che consentano a chiunque di accedere alle informazioni, purchè tale diritto sia ragionevole ed effettivamente collegato all'esercizio di un controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'impiego virtuoso delle risorse finanziarie.

Tale considerazione vale, certamente, per i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché per le spese relative ai viaggi di servizio e alle missioni pagate con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lettera c), il cui **obbligo di pubblicazione viene preservato**, dalla sentenza, per tutti i dirigenti pubblici. Non così per gli altri dati relativi ai **redditi e al patrimonio personali**, la cui pubblicazione era imposta, senza alcuna distinzione, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali.

Poiché non spetta alla Corte costituzionale indicare una diversa soluzione, più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, la sentenza garantisce, insieme al diritto alla *privacy*, la tutela minima delle esigenze di trasparenza amministrativa **individuando nei (soli) dirigenti apicali delle amministrazioni statali** (previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165/2001), coloro ai quali sono applicabili gli obblighi di pubblicazione imposti dalla disposizione censurata.

Spetterà ora al legislatore ridisegnare - con le necessarie diversificazioni e per tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali - il complessivo panorama dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con cui devono essere attuati, nel rispetto del principio di proporzionalità posto a presidio della tutela dei dati personali degli interessati.

4. Che fare ora nei comuni?

In attesa dell'auspicato - anche dalla stessa Corte - intervento "riparatore" del legislatore nazionale e della presa di posizione che l'ANAC sarà tenuta a considerare, in merito alle proprie Linee guida ed ai successivi provvedimenti di sospensione, emanati nel 2017 e nel 2018, **per coloro che intendessero "darsi da fare" sin da subito, è possibile fornire i seguenti suggerimenti:**

- verificare, per il Segretario comunale, per i dirigenti e per le posizioni organizzative (con delega dirigenziale nei comuni con dirigenti; tutte le P.O. nei comuni senza dirigenti), quali dati risultino ad oggi pubblicati, nel sito *web*, nella sezione *Amministrazione personale > Personale*;
- ricordarsi che i dati che devono essere pubblicati, dopo la sentenza della Corte (esclusi i dirigenti apicali statali) risultano i seguenti :

ATTO, DOCUMENTO O INFORMAZIONE	OBBLIGO GIÀ PREVISTO O SOSPESO	RIFERIMENTO NORMATIVO d.lgs. 33/2013
Atto di nomina, con indicazione della durata dell'incarico (di norma il decreto del Sindaco)	Già previsto	art. 14, comma 1, lettera a)
Curriculum	Già previsto	art. 14, comma 1, lettera b)
Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera c)
Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera d)
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera e)
Comunicazione al proprio ente – che è tenuto a pubblicarli - degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1-ter

- é consigliabile, almeno in questa prima fase e sino ad un successivo, chiaro, pronunciamento del'ANAC, non procedere a richiedere – tantomeno pubblicare nel sito *web* - alcun documento, atto o informazione aggiuntiva, riferita ai dirigenti o posizioni organizzative in servizio, rispetto a quella già presente nel sito istituzionale;

- ricordarsi che tutti i dati riferiti al Segretario comunale, dirigenti e posizioni organizzative devono restare pubblicati per i tre anni successivi dalla cessazione dell'incarico. Decorso tale termine, i relativi dati e documenti saranno accessibili, ai sensi della normativa sull'**accesso civico generalizzato** (art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013).