



3 APRILE 2019

Privacy vs trasparenza,
il Parlamento tace e il punto di
equilibrio lo trova la Corte

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania



Privacy vs trasparenza, il Parlamento tace e il punto di equilibrio lo trova la Corte.*

di Ida Angela Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: 1. Premessa. 2. La disciplina europea della privacy e il difetto di ragionevolezza della pubblicazione “indifferenziata” di patrimonio e reddito per tutti i dirigenti pubblici. 3. Il test di proporzionalità sul regime di trasparenza e la violazione dell’art. 3 della Costituzione. 4. Trasparenza, incarichi politici e relazione di fiducia con i rappresentanti. 5. I dirigenti “apicali”: la Corte “salva” la trasparenza in attesa di un indispensabile e urgente intervento delle Camere.

1. Premessa

La Corte Costituzionale ha deciso con sentenza n. 20 del 2019 la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio¹ dell’art. 14 commi 1-bis e 1-ter del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33. Si tratta – com’è noto – della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha dichiarato illegittima la disposizione che estendeva a tutti i dirigenti pubblici gli stessi obblighi di pubblicazione previsti per i titolari di incarichi politici. L’obbligo rimane in piedi solo per i dirigenti che ricoprono incarichi apicali.

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 è intervenuto a modificare il testo originario del d.lgs. n.33 del 2013 prevedendo – fra l’altro – la pubblicazione dei dati anche per i titolari di incarichi dirigenziali.

In altri termini, la nuova disposizione non si limitava a chiedere di rendere visibili la dichiarazione dei redditi e dello stato patrimoniale soltanto “ai titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo di livello statale, regionale o locale” ma la estendeva anche alla dirigenza pubblica, con riferimento

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Scritto destinato agli Studi in onore di Antonio Ruggeri.

¹ Il Tribunale amministrativo del Lazio, ord. n. 9828 del 19 settembre 2017, ha sospeso il processo e rimesso gli atti alla Corte Costituzionale, dichiarando rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1 – bis, del d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all’art.14, comma 1 lett. c) ed f) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, per contrasto con gli art.117, comma 1, 2, 3 e 13 della Costituzione. Con la medesima ordinanza il Collegio ha esteso d’ufficio la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1 - ter dell’art. 14 limitatamente alla prescrizione di cui all’ultimo periodo nella parte in cui prevede che “l’amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l’ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente”.

all'interessato, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Nel caso di diniego da parte del coniuge o dei parenti, con la previsione che venisse data evidenza al mancato consenso.

La legge ricollegava alla mancata comunicazione di tali documenti una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del singolo dirigente. Il giudice remittente censura la disposizione nella parte in cui stabilisce che: *“le pubbliche amministrazioni pubblichino, per i dirigenti, i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica, gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con i fondi pubblici”* (art.14, comma 1, lettera c); *“le dichiarazioni e le attestazioni, ovvero la dichiarazione dei redditi e quella concernente i diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, le azioni di società, le quote di partecipazione a società, anche in relazione al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove essi vi acconsentano, dovendosi in ogni caso dare evidenza al mancato consenso”* (art.14, comma 1, lettera f).

Inoltre, il giudice a quo riteneva che andasse censurata anche la disposizione in cui si prevede che i pubblici uffici pubblichino sul proprio sito istituzionale *“l’ammontare complessivo degli emolumenti percepiti da ciascun dirigente a carico della finanza pubblica”* (art. 14, comma 1 –ter). Con riferimento a quest’ultima questione la Corte Costituzionale non entra nel merito, essendo dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza; in questo caso il giudice remittente non è chiamato ad applicare nel giudizio in corso tale disposizione; manca, dunque, il presupposto dell’incidentalità².

L’idea di tenere alta l’asticella della visibilità nasce dall’esigenza di adottare misure drastiche e severe di contrasto ai fenomeni corruttivi. Il modello di pubblicazione obbligatoria delle informazioni introdotto in Italia con il d.lgs. n. 33 del 2013 cambia profondamente la prospettiva nei rapporti tra istituzioni e cittadini, imprimendo immediatezza al diritto di accesso civico. La visibilità diviene la regola e il segreto, l’eccezione. La promozione di maggiori livelli di trasparenza – in linea con i precetti contenuti nell’articolo 97 della Costituzione – costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione che deve tradursi nel diritto di informare, quale canone fondamentale dei pubblici poteri. All’interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, cui di norma, sono attribuite anche le funzioni di responsabile per la trasparenza svolge stabilmente un’attività di controllo sull’adempimento da parte della p.a. degli obblighi di pubblicazione. Egli è tenuto ad assicurare la completezza, la chiarezza e l’aggiornamento delle informazioni pubblicate.

L’edificio ordinamentale si basa sull’assunto che la trasparenza costituisce un deterrente rispetto alla commissione di fatti corruttivi, inducendo l’amministrazione a porre in essere comportamenti legittimi e

² *Ex multis, sent. n.36 del 2016 e n.192 del 2015, ord. n. 57 del 2018.*

volti al buon funzionamento e all'imparzialità. Essa, indiscutibilmente, diminuisce le “zone grigie” e rappresenta una risorsa per anticipare i casi di maladministration³.

L'intento del legislatore di innalzare il livello di trasparenza, anche al fine di creare un sistema efficace di prevenzione della corruzione, è certamente apprezzabile. Esso, tuttavia, deve essere realizzato nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La Costituzione richiede che la legge operi un corretto bilanciamento, alla luce dei test di ragionevolezza, finalità, non eccedenza, tra l'interesse alla trasparenza e il diritto individuale alla riservatezza. In particolare, l'intangibilità del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali trova tutela, oltre che nell'art. 15 della Costituzione, anche negli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e nell'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu)⁴. E' la disposizione contenuta nell'art.8 della Carta che prevede una tutela ad hoc della protezione dei dati di carattere personale, stabilendo che “*Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano*”. “Tali dati – si legge nei commi successivi al primo – *devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha diritto ad accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica*”.

Per queste ragioni l'ordinanza di rimessione alla Corte lamenta che le disposizioni censurate siano lesive anche dell'art.117, primo comma della Costituzione che indica, quali parametri interposti, norme del diritto europeo sia primario che derivato.

2. La disciplina europea della privacy e il difetto di ragionevolezza della pubblicazione “indifferenziata” di patrimonio e reddito per tutti i dirigenti pubblici

Proporzionalità, pertinenza e non eccedenza sono i parametri confermati anche nella nuova normativa europea di protezione dei dati personali⁵ e sulla base di tali criteri va effettuata la ponderazione della conformità della disciplina censurata rispetto alla fonte europea. In particolare, le regole contenute nel

³ Sul punto si rinvia alle considerazioni di F. Patroni Griffi, Prefazione, in I.A. Nicotra (a cura di), *L'Autorità nazionale anticorruzione, tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino 2016, 5.

⁴ M. G. Stanzione, *Genesi ed ambito di applicazione*, in *La nuova disciplina europea della privacy*, a cura di S. Sica, V. D'Antonio, G.M. Riccio, Padova 2016, 14 in cui si fa notare come la Carta dei diritti dell'Unione, in linea con i principi sanciti nella Convenzione di Strasburgo del 1981, conferisce completa autonomia al diritto alla protezione dei dati personali, previsto nell'art.8, separandolo da quello al rispetto della vita privata e familiare riconosciuto nel precedente art. 7.

⁵ G. Di Genio, *Trasparenza e accesso ai dati personali*, in *La nuova disciplina europea della privacy*, a cura di S.Sica, V. D'Antonio, G.M. Riccio, Padova 2016, 161 ss.

regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e alla libera circolazione dei dati, non si pongono in contraddizione con la normativa nazionale che rafforzano il regime di raccolta e divulgazione di informazioni di natura economica sui dipendenti pubblici, a condizione che rispondano al carattere dell'appropriatezza rispetto all'obiettivo di verificare il buon uso delle risorse pubbliche.

Un primo elemento in cui difetta la ragionevolezza è proprio l'equiparazione dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici e l'assenza di qualsiasi differenziazione tra le figure dirigenziali, in evidente contrasto con l'art.3 della Costituzione. Infatti, il legislatore finisce per compiere un'assimilazione di condizioni che per "*genesì, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento*" sono tra loro non comparabili e riconducendoli tutti, in modo sbrigativo, in uno stesso regime giuridico ai soli fini della pubblicazione dei dati. Si tratta, secondo le elaborazioni fornite dall'Aran, di circa centoquarantamila dirigenti, accomunati dai nuovi standard di trasparenza, senza una preventiva indagine tra rischio di corruzione e funzione svolta.

Inoltre, l'art. 3 viene violato per l'incongruente parità di trattamento tra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali e della parificazione di tutti i dirigenti, anch'essa ritenuta ingiustificata.

La disposizione contenuta nel d.lgs. n.33, infatti, non opera alcuna distinzione delle diverse tipologie di dirigenza pubblica neanche con riferimento al grado di esposizione dell'incarico al rischio corruttivo e all'entità delle risorse pubbliche assegnate a un determinato ufficio della p.a.⁶. Invero, il fattore tempo non sembra essere entrato nella griglia valutativa del legislatore; l'incarico di natura politica e quello di tipo dirigenziale sono caratterizzati dalla diversa durata temporale dello svolgimento delle relative funzioni. Il medesimo regime di trasparenza è corrispondente a tutta la durata del rapporto di lavoro, finendo per divenire – secondo l'ordinanza di rimessione - solo per i dirigenti, una "condizione di vita"⁷.

Altro indizio di carenza di ragionevolezza della normativa si rinviene collegando la norma che obbliga la pubblicazione on line di dati reddituali e patrimoniali, comprensivi del possesso di beni immobili o mobili registrati, azioni, obbligazioni o quote societarie, con le disposizioni contenute negli articoli 7 bis e 9 del

⁶ Consapevole dell'esigenza di introdurre un criterio di gradualità degli obblighi di pubblicazione, l'Anac, con delibera 8 marzo del 2017, n.241 prevede che, in coerente svolgimento della previsione contenuta nell'art.3, comma 1 – ter, del d.lgs.n.33, per i dirigenti "*nei Comuni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti i titolari di incarichi politici non sono tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art.14, co.1, lett. f). Poiché con le modifiche apportate al d.lgs. 33/2013 dal decreto d.lgs. 97/2016 si è introdotto un principio di tendenziale allineamento in tema di trasparenza tra organi politici e dirigenti, ragioni di parità di trattamento all'interno dello stesso ente fra titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, nonché esigenze di semplificazione ai sensi dell'art. 3, co.1-ter del d.lgs. 33/2013 inducono l'Autorità a ritenere che, nei Comuni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti, anche per i dirigenti sono pubblicati i dati di cui all'art.14 co. 1, lettere da a) ad e) ma non quelli della lettera f), cioè quelli relativi alle attestazioni patrimoniali e reddituali*".

⁷ Corte Cost. sent. n.20 del 2019, 3. del Ritenuto in fatto.

d.lgs. n.33 in cui si fa esplicito divieto alle amministrazioni di disporre filtri o altre soluzioni tecniche atte ad impedire che i motori di ricerca possano indicizzarli o renderli non consultabili.

Tali modalità di pubblicazione potrebbero oltrepassare le pur legittime finalità di trasparenza, mettendo a rischio la sicurezza degli interessati. Giova evidenziare - scrive Anac, rivolgendosi alle Camere per sollecitare una correzione del testo legislativo - che l'obbligo di indicizzare e rendere rintracciabili tramite i motori di ricerca web anche i dati riguardanti la situazione patrimoniale e reddituale ha originato perplessità e problemi interpretativi con riferimento alla protezione della riservatezza⁸.

Anche ad avviso del giudice remittente, la prescrizione imposta ai dirigenti di comunicare la situazione patrimoniale, ai fini di pubblicazione, sarebbe insuscettibile di scongiurare i rischi della diffusione di dati sensibili o di dati superflui ai fini perseguiti dalla norma, infrangendo gli articoli 2 e 13 della Costituzione, laddove garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e le libertà personali⁹.

Del resto, la pubblicazione di quantità incontrollata di notizie non si traduce automaticamente in un regime di visibilità di maggiore conoscenza. Anzi, proprio un enorme quantità di materiale contenuto in rete può comportare rischi di alterazione, manipolazione e riproduzione, restituendo informazioni non corrispondenti al vero. D'altra parte, una massiccia dose di dati finisce per provocare quella che, con efficace espressione, è stata definita "opacità per confusione"¹⁰. Solo i soggetti "complessi", capaci di elaborare dati sovrabbondanti ed eccessivamente diffusi, sarebbero in grado di decodificare masse di dati presenti in rete, frustrando l'ispirazione ad una reale trasparenza da parte della collettività tutta.

L'effettivo controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche è realizzabile allargando gli spazi di conoscenza del cittadino, rendendo semplici, chiare e comprensibili le notizie messe a disposizione dagli uffici pubblici¹¹.

Sul versante del diritto europeo, il regolamento n. 2016/ 679/UE, in materia di protezione dei dati personali, trova diretta applicazione, in quanto può essere fatta valere dinanzi al giudice nazionale, al fine di evitare l'applicazione di norme interne contrarie al diritto comunitario. Nel caso di specie, la norma sulla trasparenza non può essere disapplicata, per carenza di una "disciplina self –executing" applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. In caso di contrasto della norma nazionale con una norma comunitaria priva di efficacia diretta, il giudice comune, nell'impossibilità di dirimere l'antinomia in via interpretativa, solleva la questione di legittimità costituzionale, *"spettando alla Corte Costituzionale di valutare*

⁸ Cfr. *Anac, Atto di segnalazione*, n.6 del 20 dicembre 2017.

⁹ Corte Cost., *sent.n.20* del 2019, punto 1.11.3 del *Considerato in fatto*.

¹⁰ Cons. di Stato, *Sez. consultiva per gli atti normativi, adunanza di sezione* del 18 febbraio 2016, numero affare 00343/2018.

¹¹ I. A. Nicotra, *La trasparenza e la tensione verso i nuovi diritti di democrazia partecipativa*, in *L'autorità nazionale anticorruzione*, *cit.*, 144 ss.

*l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario*¹².

Come ricorda la stessa pronuncia costituzionale, la Corte di Giustizia delle Comunità europee, chiamata a decidere su una fattispecie analoga¹³, ha stabilito che il giudizio sul corretto bilanciamento tra diritto alla tutela dei dati personali e diritto di accesso alle informazioni pubbliche doveva essere rimesso al giudice del rinvio. I principi di matrice comunitaria di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza che presidiano il tema del trattamento dei dati personali sono utilizzabili alla stregua di “parametri”, in virtù dei quali compiere una “ponderazione della conformità” della disciplina nazionale sull’accesso.

Restando escluso che la normativa europea possa offrire la soluzione al caso concreto, non si può procedere con la mera disapplicazione della disciplina nazionale sulla trasparenza. Così, il Tar, scartata la via del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, ha scelto di rimettere la questione alla Corte Costituzionale.

3. Il test di proporzionalità sul regime di trasparenza e la violazione dell’art. 3 della Costituzione

Diritti e principi enunciati nella Carta dell’Unione intercettano sovente altrettanti diritti e principi tutelati dalla Costituzione italiana e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri. E’ probabile che una legge che incida sui diritti della persona contrasti sia con le garanzie offerte dalla Costituzione che con quelle messe a punto dalla CDFUE. Sicché, il giudice “naturale” delle leggi lesive dei diritti fondamentali è la Corte Costituzionale. Ciò anche in virtù del principio che *“situa il sindacato accentrato di legittimità costituzionale a fondamento dell’architettura costituzionale”*.

La Corte, in coerenza con un suo precedente orientamento, giudica il caso alla luce dei parametri costituzionali interni e di quelli europei contenuti negli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, *“scegliendo l’ordine che di volta in volta risulti maggiormente appropriato”*¹⁴.

In primo luogo, i parametri interposti evocati dal giudice a quo costituiscono un “blocco unitario”, in cui le disposizioni della Carta dei diritti dell’Unione si pongono in speciale connessione con i principi contenuti nella direttiva 95/46/Ce sulla protezione dei dati di carattere personale. Nel dettaglio, il nesso strettissimo tra direttiva e art. 8 della CDFUE si scorge leggendo le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, nella parte in cui si sottolinea che l’art.8 è *“stato fondato (...) sulla direttiva 95/46/Ce del*

¹² Corte Cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹³ Corte di Giustizia delle Comunità Europee, *sentenza 20 maggio 2003, cause riunite C- 465/00, C-138/01 e C-139/0120*).

¹⁴ *Corte Cost., sent. n. 20, cit., 2.1. del Considerato in diritto*.

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 (...)”.

Il giudice costituzionale è costretto a muoversi in un terreno scivoloso, in cui la convivenza di diritti e principi non sempre è agevole. Come nel caso del diritto alla riservatezza dei dati personali che entra in collegamento con i principi di pubblicità e trasparenza di tutti gli aspetti della vita pubblica e istituzionale. Il primo è espressione del diritto altrettanto fondamentale alla tutela della vita delle persone, declinato nei suoi molteplici profili, che trova ancoraggio sia negli articoli 2, 14 e 15 della Costituzione sia nelle norme europee e convenzionali. Un diritto personale di carattere inviolabile, quello contenuto nell’art. 15, cui la Costituzione riconosce un particolare pregio, proprio perché attiene “*all’intangibilità della sfera privata negli aspetti più significativi e più legati alla vita intima della persona umana*”¹⁵. Anche, nell’ottica del legislatore europeo, la garanzia dei dati personali è diretta emanazione della tutela delle persone fisiche; tale prospettiva pare irrinunciabile anche in considerazione dell’ambito in cui si colloca il dato personale come “bene” destinato alla libera circolazione in un mercato tecnologico senza confini. Occorre definire un meccanismo di contrappesi per evitare un sistema sbilanciato tutto a favore della circolazione del dato¹⁶. Il diritto alla protezione dei dati va esercitato in concreto nella pretesa del singolo a controllare la circolazione di ogni notizia che lo riguarda. L’elaborazione in sede europea di criteri per valutare la raccolta, il trattamento e la diffusione dei dati personali serve proprio a verificare la legittimità delle limitazioni applicabili alla sfera della riservatezza personale.

Al centro del sistema vi è il primato della tutela della riservatezza che può essere affievolito solo alla luce di deroghe che devono operare nei limiti dello “stretto necessario”. Perché i canoni di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza sono funzionali ad ammettere solo gli strumenti che comprimono la fruizione del diritto alla vita privata nella minor misura possibile. Se, invero, non è possibile una riduzione tout court della persona ai suoi dati, in maniera sempre più ampia questi sono insostituibili per il libero sviluppo della personalità e la loro alterazione può incidere sulla percezione, anche in negativo, “*che essa ha di sé e sulla sua rappresentazione nella società*”¹⁷.

Ciò significa che l’intervento limitativo deve essere strettamente necessario alla tutela di un altro interesse pubblico primario costituzionalmente rilevante; in questo caso il principio di trasparenza e di accesso al patrimonio informativo pubblico.

¹⁵ *Corte Cost., sent. n. 366 del 23 luglio 1991, 3 del Considerato in diritto*; in dottrina, A. Ruggeri, *Dignità dell’uomo, diritto alla riservatezza, strumenti di tutela (prime notazioni)*, in *Consulta Online*, fascicolo terzo 2016.

¹⁶ S. Sica, *Verso l’unificazione del diritto europeo alla tutela dei dati personali?*, in *La nuova disciplina europea*, cit., 2 ss.

¹⁷ Così, M.G. Stanzone, *Genesi ed ambito di applicazione*, cit., 15.

Il principio di trasparenza, nella fase attuale della società italiana, ha acquisito una posizione dominante; esso rappresenta una declinazione della concezione liberaldemocratica degli Stati contemporanei e si pone quale presupposto retrostante della previsione contenuta nell'art. 1 della Costituzione, quale diretta conseguenza del principio di sovranità popolare. L'esercizio della sovranità al popolo “*nelle forme e nei limiti della Costituzione*” esige, infatti, strumenti che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche fondamentali che non possono esaurirsi nella selezione dei rappresentanti nei vari livelli di governo, ma consentire, altresì, un controllo sull'operato degli stessi. Si assiste ad un vero e proprio salto di qualità del principio di trasparenza, chiamato a svolgere un compito ancor più pregnante e delicato non solo di conoscenza ai fini della partecipazione, ma di controllo sociale diffuso su chi esercita pubbliche funzioni, sui risultati raggiunti e sull'impiego delle risorse. Grazie anche alle recenti innovazioni legislative la trasparenza assume i contorni di un nuovo diritto di cittadinanza, che favorisce l'integrazione più consapevole dei cittadini con le istituzioni¹⁸.

La previsione contenuta nell'art. 97, laddove impone che sia assicurato il rispetto dei canoni del buon andamento e dell'imparzialità¹⁹, si colloca al centro della cornice ordinamentale in cui il diritto alla conoscenza è il corollario per una collaborazione consapevole dei consociati alla cura dell'interesse generale. Similmente avviene nel diritto europeo; l'art. 15, paragrafo 3, del Trattato di Lisbona riconosce il diritto di accesso ai documenti delle autorità europee, sganciato dalla tutela di una posizione giuridica soggettiva. Il principio di trasparenza è volto a promuovere, in primo luogo, una maggiore partecipazione delle comunità locali alla vita delle istituzioni. L'art. 42 della CDFUE conferisce “*a qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*”.

La sfida tra riservatezza e trasparenza è complessa. Nell'agorà digitale si mescolano pericoli e opportunità: la sfera privata dell'individuo è messa a rischio dalla circolazione di una quantità indiscriminata di notizie e dagli strumenti che la stessa rete fornisce per manipolare, divulgare, estrapolare dati.²⁰ La trasparenza ne può trarre un enorme vantaggio²¹, nutrendosi delle molteplici chance di conoscenza che offre la rete,

¹⁸ Come ho avuto già modo di evidenziare in I. A. Nicotra, *La dimensione della trasparenza tra diritto alla accessibilità totale e protezione dei dati personali: alla ricerca di un equilibrio costituzionale*, in *Federalismi.it* 3 giugno 2015.

¹⁹ Sul tema della trasparenza, e più in generale, della tutela anticipata del contrasto alla corruzione, cogliendone la “radice costituzionale” nell'art. 97 del Testo fondamentale, cfr., fra gli altri, F. Paterniti, *La tutela preventiva dell'imparzialità della pubblica amministrazione nella nuova normativa anticorruzione*, in *L'Autorità nazionale anticorruzione*, cit., 91 ss.

²⁰ L'avvento del mondo digitale con la nascita di misteriosi algoritmi è in grado di diffondere informazioni vere o false capaci di orientare l'opinione pubblica; B. Caravita, *Il consenso ai tempi dei social*, in *Federalismi.it*, del 20 giugno 2018.

²¹ Secondo B. Ponti, la scelta della reperibilità mediante l'uso dei motori di ricerca per la diffusione dei dati personali è pienamente coerente con il diritto di conoscere che si traduce “*nell'esercizio del diritto di informazione, declinato nei termini di pretesa giuridicamente assistita, (non solo di ricevere e di comunicare ma anche) di ricercare e reperire agevolmente le*

per la facilità di veicolare informazioni e di far interagire un numero potenzialmente illimitato di soggetti. Il nodo del conflitto tra diritti, che si fronteggiano nello spazio telematico, può essere sciolto trovando un punto di equilibrio alla luce dei principi costituzionali e del diritto europeo, in armonia con le tradizioni costituzionali comuni, richiamate nell'art.6 del Trattato di Maastricht.

Per verificare se ricorre la violazione del principio di ragionevolezza²² sulle scelte effettuate dal legislatore, la Corte si avvale del 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*”²³. Il giudice costituzionale italiano si muove sullo stesso percorso tracciato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che sul tema dei diritti personalissimi mette al centro della sua giurisprudenza il principio di proporzionalità. Quando si tratta di dover verificare la compatibilità all'ordinamento di eccezioni dell'Unione e deroghe alla protezione dei dati personali per raggiungere finalità di trasparenza, lo scrutinio delle norme si deve basare “nei limiti dello stretto necessario”. Conformemente si è mosso il legislatore europeo con l'approvazione del regolamento n.2016/679/UE. L'art. 5, comma 1 contiene i principi regolativi del trattamento dei dati personali, ove viene data rilevanza alla limitazione della finalità del trattamento e nella “minimizzazione dei dati” nell'intento di consentire l'acquisizione di dati pertinenti e limitati a quanto strettamente necessario.

Fermo restando che il diritto alla protezione dei dati gode di una protezione “forte”, esso non può essere assolutizzato ma deve trovare un adeguato contemperamento con altri diritti meritevoli di tutela. Alla luce del quadro europeo, la legislazione nazionale degli Stati membri è tenuta ad applicare i criteri di necessità e di non eccedenza nel trattamento dei dati.

I giudici costituzionali nel ripercorrere –ai fini di scrutinare la normativa alla stregua dell'art.3 della Costituzione integrato con i principi comunitari - l'evoluzione della disciplina sulla trasparenza, focalizzano l'attenzione su alcuni profili cruciali. Il d.lgs. n.97 del 2016 costituisce il punto di approdo di una lunga stagione di riforme che prese inizio con il decreto legislativo n.150 del 2009, in materia di

informazioni che si ha diritto di conoscere, mediante le infrastrutture e le soluzioni tecnologiche abilitanti”, in Il regime dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria: i tempi, le modalità e i limiti della diffusione, in La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33, a cura di B. Ponti, Maggioli 2013, 90.

²² Sul principio di ragionevolezza, cfr., per tutti, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano 2001; A. Ruggeri, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 2/2006, in particolare 23; E. Cheli, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli 2011, 15; M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Corte Costituzionale.it* 2013.

²³ *Corte Cost. sentt. n. 1 del 2014 e n. 37 del 2018*

ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni²⁴.

Cambia il volto della trasparenza, oggi basato sull'accessibilità totale dei dati, attraverso due strumenti fra loro complementari: quello della pubblicazione obbligatoria, per cui documenti, informazioni e dati sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, di utilizzarli e riutilizzarli e quello dell'accesso generalizzato²⁵. Le disposizioni in materia di accesso integrano l'individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto alla corruzione e della cattiva amministrazione, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. La trasparenza declinata come disvelamento totale delle informazioni costituisce un mezzo di controllo sociale sulle decisioni assunte, sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sul modo per promuovere la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico.

Infatti, con la novella contenuta nel testo del 2016 si attua una estensione degli obiettivi perseguiti attraverso la trasparenza: *“promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa”* per una tutela più ampia dei diritti dei cittadini. Secondo questo nuovo approccio, i dati personali, fatta eccezione per quelli sensibili e giudiziari, vengono diffusi attraverso siti istituzionali, con modalità che ne consentono l'indicizzazione e la rintracciabilità tramite motori di ricerca. In tal modo sono rintracciabili anche i dati riguardanti la situazione reddituale e patrimoniale (art.7 bis del d.lgs. 33/2013). Orbene è fuor di dubbio, come rileva anche l'Anac, che la *“decontestualizzazione che ne deriva, in particolare, per tale specifica tipologia di dati, comporti un elevato rischio di alterazione, manipolazione e riproduzione degli stessi per scopi diversi rispetto alle finalità di trasparenza”*²⁶

Oltretutto – fa notare la Corte – il modello di pubblicazione obbligatoria si regge sulla valutazione *ex ante*, operata dal legislatore una volta per tutte, su quale sia l'oggetto da rendere conoscibile sui siti istituzionali, senza che residui alcuna possibilità di realizzare, da parte dell'autorità amministrativa, una valutazione circa la pertinenza, rispetto alle finalità di trasparenza. La legge, vale a dire, ha imposto la diffusione delle informazioni, assoggettando anche i dati personali di natura reddituale e patrimoniale dei dirigenti e dei loro stretti congiunti all'obbligo di pubblicazione. Il Garante della privacy si sofferma sui rischi connessi al trattamento dei dati personali: sulla rete *“emergono ancor di più ove si consideri la delicatezza di talune*

²⁴ Sui principali passaggi della disciplina della trasparenza negli ultimi venticinque anni, cfr. F. Merloni, *Principi generali*, in *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n.33*, a cura di B. Ponti, Rimini 2013, 17 ss.; A. Natalini, G. Vesperini, *Le troppe trasparenze*, in *Il Big Bang della trasparenza*, a cura di A. Natalini e Giulio Vesperini, Napoli 2015, 11 ss.; F. Lombardi, *Spunti di riflessione sulla problematica applicazione delle diverse tipologie di accesso. Il possibile insegnamento derivante dall'esperienza spagnola*, in *Federalismi.it*, 21 novembre 2018, 3 ss.

²⁵ In proposito, sia consentito rinviare a, I. A. Nicotra, *Dall'accesso generalizzato in materia ambientale al Freedom of information act*, in *Federalismi.it*, 6 giugno 2018.

²⁶ Così, *Atto di segnalazione n.6 del 20 dicembre 2017, cit.*

informazioni e la loro facile reperibilità una volta pubblicate, grazie anche ai motori di ricerca". Si può trattare anche di notizie che in taluni casi possono svelare dettagli, anche intimi, della vita privata, soprattutto se riferiti al coniuge, ai figli e ai parenti, che sono estranei dall'incarico pubblico²⁷.

In questo modo, il congegno normativo – ad avviso del giudice delle leggi – è doppiamente lesivo della previsione contenuta nell'art. 3 della Costituzione, sia del principio di ragionevolezza, sia del principio di eguaglianza, nella parte in cui obbliga tutti i titolari di incarichi dirigenziali, senza alcuna distinzione fra di essi, di pubblicare le dichiarazioni e le attestazioni di cui alla lettera f) del 1° comma dell'art.14 del d.lgs.n.33 del 2013.

Secondo la Corte la violazione dell'art. 3 si sostanzia, in primo luogo, nell'irragionevole scelta di imporre alla totalità dei dirigenti un obbligo di pubblicazione integrale. Vi è una manifesta sproporzione della misura rispetto ai fini perseguiti, laddove essa si applica senza alcuna differenziazione ai titolari di incarichi dirigenziali. La Corte ricorda come l'Autorità Nazionale Anticorruzione abbia avvertito, da subito, l'esigenza di una correzione della nuova disciplina; consapevole della necessità che per la modifica dovesse intervenire la norma primaria. Con un atto di segnalazione²⁸, inviato a Parlamento e Governo, l'Anac ebbe modo di evidenziare *“che l'aver previsto per i titolari degli incarichi dirigenziali gli stessi obblighi di pubblicazione stabiliti dall'art. 14, 1° co. per i titolari di incarichi politici e tra questi in particolare l'obbligo di rendere le dichiarazioni sulla situazione patrimoniale, rischia di rendere più gravosi gli adempimenti in capo alle amministrazioni a fronte di un risultato, in termini di maggiore trasparenza, certamente trascurabile, tenuto conto che viene anche previsto l'obbligo per ciascun dirigente di comunicare gli emolumenti percepiti a carico della finanza pubblica”*²⁹. Infatti, sebbene, l'Autorità preposta a presidiare la corretta attuazione della trasparenza avesse provveduto all'adozione di linee guida ad hoc, volte a fornire indirizzi interpretativi ed applicativi, permanevano – ad avviso della

²⁷ Preoccupazioni manifestate dal Garante dei dati personali, in *Parere sullo schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della p.a.*, Registro dei provvedimenti, n.49 del 7 febbraio 2013, 8 e condivise anche da A. Corrado, *Conoscere per partecipare: la strada tracciata dalla trasparenza amministrativa*, Napoli 2019, 71.

²⁸La legge 6 novembre 2012 n.190, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*, individua nell'Autorità nazionale anticorruzione il soggetto preposto alla vigilanza sul rispetto delle regole sulla trasparenza (art.1, comma 2, lee f). La legge prevede anche il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia (art.1, comma 2, lett. g). In virtù di tale attribuzione, l'Autorità ha formulato osservazioni in merito ad alcune disposizioni del d.lgs. n.33 del 2013, contenute nell'atto di segnalazione al Governo e Parlamento n.1 del 2 marzo 2016, nella Delibera n.1388 del 14 dicembre 2016 e, in ultimo, nell'atto di segnalazione n. 6 del 20 dicembre 2017.

²⁹ L'Autorità ribadisce la propria posizione di contrarietà in merito all'estensione degli obblighi di pubblicazione indicati al comma 1 dell'art.14 ai titolari di incarichi dirigenziali anche nella delibera n. 241 del 2017 contenenti le *“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 e i titolari di incarichi dirigenziali>> come modificato dall'art.13 del d.lgs.97/2016”*. Tuttavia – conclude l'Anac in quel documento – *“considerato che tale estensione è stata confermata nel testo definitivo del d.lgs. 97/2016, ne consegue che, allo stato, i titolari di incarichi dirigenziali sono tenuti ad osservare tutti gli obblighi previsti dall'art.14”*.

stessa Anac – “questioni aperte e lacune normative che meritano di essere evidenziate, anche in vista di correttivi per una maggiore efficacia delle normative vigenti in materia di trasparenza”³⁰. Nello specifico, con riguardo all’inclusione dei dirigenti tra i soggetti tenuti ad osservare gli obblighi dell’art.14, l’Autorità anticorruzione ha, fin dall’inizio, “espresso le proprie perplessità, in ragione del carattere indifferenziato dell’estensione a tutti i dirigenti prescindendo dalla funzione svolta”³¹.

Il punto di maggiore debolezza e di frizione con il principio di uguaglianza risiede proprio nel non aver tenuto in considerazione il nesso tra il livello di potere decisionale e gestionale e la gravità del rischio corruttivo. Il legislatore non ha operato alcuna differenziazione in rapporto al grado di esposizione dell’incarico pubblico al rischio di corruzione. Invece avrebbe dovuto predisporre livelli differenziati circa le informazioni da pubblicare commisurati al pericolo corruttivo. Eppure, la legge n.190 del 2012 risponde proprio alla logica della graduazione del rischio, poggiando sul presupposto che il Piano di prevenzione della corruzione sia costruito su interventi organizzativi mirati, per evitare il verificarsi di fenomeni criminosi da commisurare al diverso livello di esposizione³².

In secondo luogo, il regime di pubblicazione prescelto pare non proporzionato rispetto alla finalità di contrasto alla corruzione; invero, la pubblicazione di quantità massicce di dati non agevola la ricerca di un’informazione corrispondente al vero, in funzione di prevenzione, proprio per la mancata irragionevole selezione “a monte” del ventaglio di informazioni utili a tale fine.

L’affievolimento di protezione di un diritto costituzionale non è, nel caso sottoposto al vaglio della Corte, accompagnato da un aumento di protezione di un altro interesse di eguale rilievo; in sostanza, al costo imposto alla sfera di riservatezza personale, non corrisponde un beneficio in termini di incremento del diritto alla corretta conoscibilità. E tale asimmetria si pone in contrasto con il principio che sottende le operazioni di bilanciamento, in cui “non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di un altro interesse di pari rango”³³.

Le modalità di pubblicazione imposte dal decreto legislativo aggravano il carattere “già in se sproporzionato dell’obbligo”. L’indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web rischiano di “stimolare forme di ricerca ispirate unicamente dall’esigenza di soddisfare mere curiosità”³⁴. Vi è il rischio di favorire, anziché il diritto

³⁰ Cfr. *Atto di segnalazione n.6* del 20 dicembre 2017, in *Premessa*.

³¹ Così, testualmente, *Anac, Atto di segnalazione n. 6, cit.*

³² In particolare, l’art. 1, comma 5, lettera a) della legge 190 del 2012 prevede che le pubbliche amministrazioni definiscono e trasmettono al Dipartimento della Funzione pubblica “un piano di prevenzione della corruzione che fornisce una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio”.

³³ *Nel caso in esame, “per converso, alla compressione – indiscutibile – del diritto di difesa indotta dalla norma censurata non corrisponde, prima facie, un paragonabile incremento della tutela del contrapposto interesse alla salvaguardia dell’ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini”,* così, Corte Cost. sent. n.143 del 2013, 7. del *Considerato in diritto*.

³⁴ Corte Cost. sent. n. 20, cit., 5.3.1 del *Considerato in Diritto*.

all'informazione, una sorta di “voyerismo *digitale*” e nello stesso tempo di alimentare la diffidenza nei confronti della pubblica amministrazione³⁵.

Nel rispetto del principio di proporzionalità, la legge dovrebbe introdurre una graduazione delle modalità per reperire in rete le informazioni tramite motori di ricerca. Ciò al fine di evitare – come ha esattamente messo in luce il Garante per la protezione dei dati personali - che la “trasparenza dell'amministrazione si tramuti nella trasparenza delle persone”³⁶.

La medesima preoccupazione è condivisa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui il trattamento dei dati personali deve ricevere adeguata protezione da ingerenze eccessive da parte di soggetti esterni e l'interesse pubblico all'accesso dei dati non può essere ridotto alla “*sete di informazioni*” sull'altrui vita privata³⁷. Infatti, la garanzia del diritto alla vita privata ammette deroghe o limitazioni alla protezione dei dati personali soltanto nella misura in cui le stesse siano strettamente necessarie³⁸. Siccome prescrive l'art. 52 della Carta dei diritti dell'Unione, secondo cui eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono rispettare il contenuto essenziale dei diritti e avvenire nel rispetto del principio di proporzionalità. Possono “*essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui*”.

4. Trasparenza, incarichi politici e relazione di fiducia con i rappresentanti

La sentenza mette in luce come la nuova formulazione dell'art. 14, innovato dal d.lgs. n.97 del 2016, non distingue tra titolari di incarichi politici di livello statale, regionale e locale e i dirigenti.

Tuttavia, solo i titolari di incarichi politici trovano la loro giustificazione nel consenso popolare, condizione che, diversamente, difetta con riferimento ai dirigenti. La ratio di tali obblighi, osserva esattamente la Corte, “*si rinviene nell'esigenza di consentire ai cittadini di verificare se i componenti degli organi di rappresentanza politica e di governo a partire dal momento dell'assunzione della carica, beneficino di incrementi reddituali e patrimoniali, anche per il tramite del coniuge e dei parenti stretti*”³⁹.

³⁵ M. Bombardelli, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, 670; sul difficile rapporto tra trasparenza e riservatezza, v. anche R. Cantone, E. Carloni, *Corruzione e anticorruzione, 10 lezioni*, Milano 2018, 106 e 107.

³⁶ Così si è espresso il Garante per la protezione dei dati personali, *Parere su uno schema di decreto legislativo concernente la revisione e semplificazione delle disposizioni di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza*, Registro dei provvedimenti n. 92 del 3 marzo 2016, par.7

³⁷ Corte Edu, *Grande camera*, sentenza 16 febbraio 2000, Amann contro Svizzera e sentenza 8 novembre 2016, *Magyar contro Ungheria*.

³⁸ Cfr. O. Prevosti, *Tutela della privacy come presupposto della libertà: due recenti sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a difesa della riservatezza individuale*, in *Rivista AIC*, 2014, 10 e 11.

³⁹ Corte Cost. sent. n.20, cit., 5.2 del *Considerato in diritto*.

In questo caso, l'invasività della diffusione dei dati mediante il web, che pure si realizza con un'analitica rappresentazione della situazione economica personale dei soggetti interessati e dei loro più stretti familiari, trova la sua giustificazione in un dovere di trasparenza "rafforzato" e il sacrificio richiesto alla tutela dei dati personali può essere ritenuto "non sproporzionato" se riferito a soggetti che ricoprono incarichi di carattere elettivo o comunque di esercizio di poteri di indirizzo politico. Nei loro confronti si può ritenere preminente un'esigenza di controllo dei consociati verso i propri rappresentanti, essa, diversamente, pare ultronea se applicata a soggetti la cui attività risulta priva dei connotati di politicità. Per i "politici" la necessità di rendere conto di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale può essere invocata allo scopo di mantenere salda la relazione di fiducia con i rappresentati, per tutto l'espletamento del mandato.

E in effetti, nella versione originaria del d.lgs. n.33, i destinatari degli obblighi assoluti di trasparenza erano solo i titolari di incarichi che *"trovano la loro giustificazione ultima nel consenso popolare"*⁴⁰. Mentre per i dirigenti, il vecchio testo prevedeva la pubblicazione dei soli compensi percepiti (art.15 del d.lgs.n33 del 2013). Il giudice delle leggi - pur precisando che la scelta dello strumento più adeguato è rimessa all'ampia discrezionalità della legge - suggerisce di scegliere, per i dirigenti che non svolgono funzioni apicali, soluzioni alternative al posto della pubblicazione integrale, per bilanciare correttamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza. Una varietà di modelli già sperimentati che non comprimono in modo sovrabbondante le esigenze di riservatezza: dall'individuazione di soglie reddituali, al cui superamento far scattare l'obbligo di pubblicazione, al deposito delle dichiarazioni patrimoniali, con onere di aggiornamento annuale, presso l'autorità preposta al rispetto della trasparenza ovvero alle amministrazioni di appartenenza. Quest'ultima modalità è prevista nel Regolamento del codice di comportamento dei dipendenti pubblici (art. 13, comma 1 e 3 del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62).

Orbene, la Corte non dubita della discrezionalità rimessa in capo al legislatore di allargare gli strumenti di conoscibilità e di trasparenza, ma il perseguimento di tali obiettivi deve essere ragionevolmente connesso all'esercizio di controllo, come nel caso dell'obbligo imposto a ciascun dirigente di pubblicare compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché gli importi di viaggio di servizio e missioni pagati con fondi pubblici. In questo modo si facilita la possibilità di una verifica da parte dei destinatari sull'impiego delle risorse pubbliche. Ciò in quanto, l'ostensione dei compensi e dei rimborsi sono immediatamente collegati con l'espletamento dell'incarico.

In definitiva, il regime di conoscibilità previsto dall'art. 14, comma 1, lettera c) riferito a importi di viaggi e missioni, risulta rispettoso del principio di proporzionalità e dunque supera indenne lo scrutinio di

⁴⁰ Corte Cost. sent. n. 20, cit., 5.1 del *Considerato in diritto*.

costituzionalità; infatti, la pubblicazione dei dati relativi a compensi e missioni gravanti su fondi pubblici non è in grado di mettere a rischio la sicurezza e la libertà degli interessati, e non si riflette negativamente sulla loro dignità personale.

5. I dirigenti “apicali”: la Corte “salva” la trasparenza in attesa di un indispensabile e urgente intervento delle Camere

Ancora differente è il ragionamento seguito dalla pronuncia costituzionale nel caso in cui si tratti dei c.d. “apicali”. Con riferimento a tale categoria di dirigenti, la necessità di operare un corretto bilanciamento conduce la Corte a salvare una parte della disciplina sottoposta al suo sindacato per dedicare attenzione alle esigenze di trasparenza nei confronti dei dirigenti con ruoli di particolare importanza. Lo svolgimento di funzioni apicali, all’interno degli uffici della p.a., giustifica – secondo la Corte – un regime di “*massima trasparenza*”, verso dirigenti cui sono affidati compiti di elevatissimo rilievo.

Cionondimeno, in assenza di criteri costituzionalmente obbligati per operare una selezione all’interno del novero dei dipendenti pubblici, non può essere la Corte a individuare modalità e destinatari degli obblighi di trasparenza. E’ il legislatore che si deve attivare, al quale il giudice costituzionale, tenuto al “*rigoroso rispetto dei propri limiti di intervento, non può sostituirsi*”⁴¹.

Tuttavia, per salvaguardare le esigenze di conoscibilità che, *prima facie*, appaiono indispensabili, l’unica via è di attingere all’elencazione degli incarichi dirigenziali contenuta nei commi 3 e 4, dell’art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Le competenze di cui sono titolari, in particolare, il Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture, articolate, al loro interno, in uffici dirigenziali generali e i dirigenti di livello generale, rendono manifesto – si legge nella motivazione - lo svolgimento da parte loro di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, che sottintende la relazione fiduciaria, “*tanto da supporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente*”⁴².

Così la Corte conserva un nucleo duro di tutela del diritto alla trasparenza, in attesa di una indispensabile quanto urgente complessiva revisione della materia, che appartiene alla responsabilità del legislatore⁴³. Chiamato ad assecondare l’antica aspirazione di Filippo Turati, tenendo in mente che il “vetro” si addice all’amministrazione e meno alle persone⁴⁴.

⁴¹ Corte Cost. sent. n. 20, 6. del Considerato in diritto.

⁴² Corte Cost. sent. n. 20, 6. del Considerato in diritto.

⁴³ Corte Cost. sent. n. 20, 6. del Considerato in diritto.

⁴⁴ L’attenzione adeguata “*ai dati personali, essenziale strumento per il rispetto dei principi di dignità e uguaglianza*” è uno dei principali argomenti trattati da Stefano Rodotà, allora Presidente dell’Autorità Garante per la protezione dei dati personali, nella sua relazione annuale al Parlamento (3 maggio 2000).