amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Masimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativamente
Rivista di diritto amministrativo

Trasparenza delle Regioni e protezione dei dati personali in un'ottica costituzionale. La disciplina sulla trasparenza

di Alessandro Chiappini*

L'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella p. a., delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo per il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pp. aa, mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni vigenti, ovvero mediante la previsione di nuove forme di pubblicità, prevedendo, al contempo, una serie di principi e criteri direttivi.

La predetta legge delega già inquadrava le disposizioni del decreto legislativo nel livello essenziale delle prestazioni erogate dalle pp. aa. a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, comma 2, lett. m), Cost., nonché nella funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, *ex* articolo 117, comma 2, lett. r), Cost. (art. 1, comma 36). In proposito, il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pp. aa. (*infra* d. lgs. n. 33/2013), ricalca in modo pedissequo la legge delega (art. 1, comma 3), aggiungendo che la trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni, "*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*" (art. 1, commi 1 e 2)[1].

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo di applicazione del d. lgs. n. 33/2013 (art. 11), le pp. aa. sono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante le norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche[2]; la norma ri-

* Dottore di ricerca in diritto e economia presso la LUISS Guido Carli, specialista in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione all'Università degli studi di Teramo, funzionario presso l'Autorità di regolazione dei trasporti. Il presente contributo è il frutto delle opinioni personali dell'Autore e non impegna e non è espressione in alcun modo dell'indirizzo dell'Autorità di regolazione dei trasporti presso cui l'Autore presta servizio.

[1] Sul concetto di trasparenza amministrativa, vedi ampiamente L. CALIFANO, *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, in *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, a cura di L. CALIFANO, C. COLAPIETRO, Napoli, 2014.

[2] In proposito, FIORILLO, *I profili soggettivi della trasparenza: livelli di definizione e recenti modifiche legislative*, in *Le nuove*

chiamata include anche le regioni (art. 1, comma 2, d. lgs n. 165/2001), sebbene poi il d. lgs. n. 33/2013 preveda comunque una serie di disposizioni specifiche ad esse applicabili[3]. Infine, con particolare riferimento alle regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, le norme transitorie e finali prevedono la possibilità di individuare "*forme e modalità di applicazione del presente decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti*" (art. 49).

Sotto il profilo oggettivo, il d. lgs. n. 33/2013 distingue tra obblighi relativi all'organizzazione e obblighi relativi all'attività delle pp. aa. (art. 2). Ai predetti obblighi di pubblicazione corrisponde sia il diritto alla conoscibilità di documenti, informazioni e dati pubblici (c. d. diritto soggettivo a conoscere) (art. 3) che il diritto di chiunque a richiedere la pubblicazione dei medesimi nei casi in cui sia stata omessa (c. d. diritto di accesso civico) (art. 5).

Nello specifico, il provvedimento prevede la pubblicazione nei relativi siti istituzionali di una serie di documenti, informazioni e dati anche personali (artt. 13 ss.)[4].

In particolare, per quanto riguarda gli obblighi di pubblicazione concernenti i componenti degli organi di indirizzo politico di livello anche regionale (art. 14), la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 144/2014 include tutti gli organi, elettivi o meno, che esprimono attraverso atti di indirizzo e controllo un indirizzo politico-amministrativo sull'organizzazione e sull'attività dell'ente[5]. La medesima delibera richiama poi il decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "*disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*", in cui per componenti di organi di indirizzo politico s'intendono "*le persone che partecipano, in via elettiva o di nomina, a organi di indirizzo politico delle amministrazioni statali, regionali e locali, quali … Presidente della giunta o Sindaco, assessore o consigliere nelle regioni, nelle province, nei comuni…*" (art. 1, comma 2, lett. f), d. lgs. n. 39/2013)[6].

Con riferimento ai predetti componenti, le regioni pubblicano l'atto di nomina o di procla-

frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale, a cura di L. CALIFANO, C. COLAPIETRO, Napoli, 2014.

[3] In primo luogo, con riferimento agli obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale (art. 12), sono pubblicati gli estremi degli atti e dei testi ufficiali aggiornati degli statuti e delle norme di legge regionali, che regolano le funzioni, l'organizzazione e lo svolgimento delle attività di competenza dell'amministrazione (comma 2).

E' altresì presente una norma *ad hoc* sulla pubblicità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali e provinciali (art. 28) nell'ambito della quale le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le province evidenziano le risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate, pubblicando, altresì, gli atti e le relazioni degli organi di controllo.

Inoltre, nell'ambito della trasparenza dell'attività di pianificazione e governo del territorio che prevede la pubblicazione, tra gli altri, dei piani territoriali, di coordinamento, paesistici, degli strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché delle loro varianti (art. 39), restano comunque ferme le discipline di dettaglio previste dalla vigente legislazione statale e regionale (comma 4).

Infine, in ambito di trasparenza del servizio sanitario nazionale (art. 41), le regioni includono il rispetto di obblighi di pubblicità previsti dalla normativa vigente fra i requisiti necessari all'accreditamento delle strutture sanitarie (comma 5).

[4] Vedi la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 50/2013 recante "*linee guida per l'aggiornamento del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016*", in www.anticorruzione.it, ed in particolare l'allegato 1 sugli obblighi di pubblicazione.

[5] Vedi la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 144/2014 recante "*obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico nelle pubbliche amministrazioni*", in www.anticorruzione.it.

[6] Allo stesso modo, la circolare 14 febbraio 2014, n. 1, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, recante l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190 e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in particolare gli enti economici e le società controllate e partecipate.

mazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo, il *curriculum*, i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica[7], gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici, i dati relativi all'assunzione di altre cariche presso enti pubblici o privati (ed i relativi compensi) e gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica (e relativi compensi) (art. 14, comma 1).

Inoltre, l'articolo 14, comma 1, lett. f), richiama le dichiarazioni di cui all'articolo 2 e le attestazioni e le dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della legge 5 luglio 1982, n. 441, recante "*disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale di titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti*", limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai figli e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano.

In particolare, si richiede entro 3 mesi dalla proclamazione una dichiarazione concernente la titolarità di diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, di azioni di società, di quote di partecipazione a società, l'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (c. d. situazione patrimoniale), una dichiarazione concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte per la propaganda elettorale nonché la copia dell'ultima dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche (art. 2, l. n. 441/1982).

Entro un mese dalla scadenza del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi, si richiede, altresì, un'attestazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale e copia della dichiarazione dei redditi (art. 3, l. n. 441/1982).

Infine, entro tre mesi dopo la cessazione dall'ufficio, si richiede una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute dopo l'ultima attestazione, nonché entro 1 mese successivo alla scadenza del relativo termine una copia della dichiarazione annuale sui redditi delle persone fisiche (art. 4, l. n. 441/1982).

I dati sono pubblicati entro tre mesi dalla elezione o dalla nomina "*per i tre anni successivi dalla cessazione del mandato o dell'incarico dei soggetti*", salve le informazioni sulla situazione patrimoniale e, ove consentita, la dichiarazione del coniuge non separato e dei parenti entro il secondo grado, che vengono pubblicate fino alla cessazione dell'incarico o del mandato (art. 14, comma 2)[8].

Alla mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui all'articolo 14 del d. lgs. n. 33/2013, il legislatore affianca una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro, pubblicando il relativo provvedimento sul sito *internet* dell'amministrazione (art. 47, comma 1); la predetta sanzione è poi irrogata dall'autorità amministrativa competente in base a quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (art. 47, comma 3)[9].

Ulteriori obblighi di pubblicazione aventi ad oggetto dati personali sono, fra l'altro, previsti dagli articoli 23 ("*Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi*"), 26 ("*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione*

[7] La legge della regione Lombardia 1° ottobre 2014, n. 25, stabilisce all'articolo 6 che "*i nominativi dei soggetti che percepiscono l'assegno vitalizio, anche indiretto, e la misura delle somme a tal fine erogate, sono pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio regionale secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di presidenza*", interpretando, in modo estensivo, l'ipotesi dei compensi connessi all'assunzione della carica.

[8] Decorso il termine di pubblicazione le informazioni e i dati concernenti la situazione patrimoniale non vengono trasferiti nelle sezioni di archivio.

[9] Vedi il Regolamento dell'Autorità nazionale anticorruzione del 15 luglio 2015 in materia di esercizio del potere sanzionatorio ai sensi della legge n. 689/1981 e della delibera n. 10/2015 recante l'"*individuazione dell'autorità amministrativa competente all'irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del decreto legislativo 33/2013)*", in www.anticorruzione.it.

di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati") e 27 ("*Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari*") del d. lgs. n. 33/2013.

Le pp. aa. pubblicano gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti di autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera e accordi stipulati con soggetti privati o con altre pp. aa.; relativamente a ciascuno dei provvedimenti compresi negli elenchi, sono pubblicati il contenuto, l'oggetto, la eventuale spesa prevista e gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo del procedimento (art. 23). Con particolare riferimento ai provvedimenti finali adottati all'esito dell'espletamento di concorsi o prove selettive, le linee guida del Garante in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul *web* da soggetti pubblici e da altri enti obbligati (*infra* linee guida del Garante), precisano che non devono formare oggetto di pubblicazione gli atti nella loro veste integrale contenenti le graduatorie o informazioni relative alle prove intermedie (per i quali restano tuttavia salve altre forme di conoscibilità previste dall'ordinamento)[10].

Oltre a pubblicare i criteri selettivi, le pp. aa. pubblicano gli atti di concessione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario (art. 26), includendo, necessariamente, tra le altre cose, il nome del soggetto beneficiario, l'importo del vantaggio economico corrisposto, l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo e il *link* al progetto selezionato e al *curriculum* del soggetto incaricato (art. 27). Al riguardo, la delibera n. 59/2013 dell'Autorità nazionale anticorruzione sugli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 26 e 27, ritiene che l'importo del vantaggio economico corrisposto è da intendersi come la somma di tutte le erogazioni effettuate nel periodo di riferimento, con la conseguenza che ove il limite sia superato la p. a. pubblica l'atto che comporta il superamento della soglia, facendo, altresì, riferimento anche alle pregresse attribuzioni[11].

Protezione dei dati personali comuni, sensibili e giudiziari

Nonostante la Costituzione non contempli espressamente il diritto alla riservatezza (*right to be left alone* di matrice anglosassone) e la sua evoluzione consistente nel diritto alla protezione dei dati personali, l'articolo 2 Cost. rappresenta la base giuridica primaria su cui si fonda la sussumibilità di tali diritti tra i diritti della personalità[12].

La Carta costituzionale italiana necessita di "*un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi...Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolez-*

[10] Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 243 del 15 maggio 2014 recante "*linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014.

[11] Vedi la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 59/2013 recante "*pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d. lgs. n. 33/2013*", in www.anticorruzione.it.

[12] Per un'ampia disamina vedi L. CALIFANO, *Trasparenza e privacy: la faticosa ricerca di un bilanciamento mobile*, *cit.*.

za, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale"[13].

In effetti, il medesimo d. lgs. n. 33/2013 prevede che il principio generale di trasparenza si esplichi nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (art. 1, comma 2). E' quindi necessario che le esigenze di trasparenza e pubblicità non siano di impedimento ad un trattamento dei dati personali "*nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato, con particolare riferimento alla riservatezza, all'identità personale e al diritto alla protezione dei dati personali*" (art. 2 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali *infra* Codice). Il predetto bilanciamento di interessi trova il suo strumento operativo nel principio di proporzionalità[14].

Occorre osservare che qualora gli obblighi di pubblicazione abbiano ad oggetto dati personali, il relativo adempimento comporti una diffusione dei medesimi dati, implicando una "*conoscenza dei dati personali a soggetti indeterminati…*" (art. 4, comma 1, lett. m), del Codice). Lo stesso d. lgs. n. 33/2013 precisa che gli obblighi di pubblicazione di dati personali diversi dai dati sensibili e giudiziari comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali nonché il loro trattamento (art. 4, comma 1).

Attualmente, si deve ricordare che la diffusione da parte di un soggetto pubblico di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari è ammessa unicamente quando è prevista da una norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3, del Codice).

Per quanto riguarda, invece, la diffusione dei dati sensibili e giudiziari, essa richiede una "*espressa disposizione di legge*" (art. 22, comma 11, del Codice)[15].

Conseguentemente, nelle linee guida il Garante afferma esplicitamente che le pp. aa. prima di diffondere informazioni, atti e documenti contenenti dati personali devono verificare "*che la normativa in materia di trasparenza preveda tale obbligo*"[16].

Qualora apposite disposizioni normative prevedano la pubblicazione di atti o documenti contenenti dati personali, le pp. aa. rendono non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione (art. 4, comma 4); è evidente come nella fattispecie siano stati applicati i principi generali in materia di protezione dei dati personali di cui agli articoli 11 (principi di pertinenza e non eccedenza) e 22 (principio di indispensabilità) del Codice.

---

[13] In questi termini, la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

[14] Così F. PATRONI GRIFFI, *La trasparenza della pubblica amministrazione tra accessibilità totale e riservatezza*, in *Federalismi.it*, n. 8/2013. Al riguardo, Corte di giustizia delle Comunità Europee, 20 maggio 2003, C-465/00, C-138/01 e C-139/01 riunite, nonché 9 novembre 2010, C-92/09 e C-93/09, riunite, ha enunciato il principio generale in base al quale "*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*", non rinvenendo "*alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, anche qualora siano coinvolti rilevanti interessi economici*".

[15] Allo stesso modo, non sono ostensibili, se non nei casi previsti dalla legge, le notizie concernenti la natura degli impedimenti personali o familiari che causino l'astensione dal lavoro, nonché le componenti della valutazione o le notizie concernenti il rapporto di lavoro tra il dipendente e la p. a. idonee a rivelare dati sensibili (art. 4, comma 5). Differentemente, per i trattamenti in generale di dati sensibili e giudiziari non implicanti la diffusione, il Codice prevede che quando una disposizione di legge specifichi la sola finalità di rilevante interesse pubblico, il trattamento è consentito solo in riferimento ai tipi di dati sensibili e giudiziari e di operazioni identificati con atto di natura regolamentare adottato in conformità al parere espresso dal Garante ai sensi dell'articolo 154, comma 1, lett. g), del Codice, anche su schemi tipo (artt. 20, comma 2, e 21, comma 2, del Codice).

[16] Linee guida del Garante, *cit.*.

Al riguardo, le linee guida del Garante aggiungono che i soggetti pubblici "*sono tenuti a ridurre al minimo l'utilizzazione di dati personali e di dati identificativi ed evitare il relativo trattamento quando le finalità perseguite nei singoli casi possono essere realizzate mediante dati anonimi o altre modalità che permettano di identificare l'interessato solo in caso di necessità (cd. "principio di necessità" di cui all'art. 3, comma 1, del Codice)*"[17].

Va evidenziato che il Codice prevede poi un divieto di diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute (art. 22, comma 8, del Codice).

Inoltre, lo stesso d. lgs. n. 33/2013 fa salvi i limiti alla diffusione dei dati idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale (art. 4, comma 6).

Infine, con riferimento agli obblighi di pubblicazione previsti dagli articoli 26 ("*Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati*") e 27 ("*Obblighi di pubblicazione dell'elenco dei soggetti beneficiari*") del d. lgs. n. 33/2013, le linee guida del Garante precisano che non possono essere pubblicati i dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di attribuzione di vantaggi economici (e gli elenchi dei relativi destinatari) di importo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare a favore del medesimo beneficiario "*qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute*" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013; nonché artt. 22, comma 8, e 68, comma 3, del Codice), nonché "*qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative […] alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati*" (art. 26, comma 4, d. lgs. n. 33/2013). A quest'ultimo proposito, in ossequio ai principi di necessità, pertinenza e proporzionalità nel trattamento dei dati, è stata proprio una condizione del parere del Garante del 7 febbraio 2013 a richiedere che lo schema di decreto legislativo fosse perfezionato, escludendo espressamente dall'obbligo di pubblicazione i dati identificativi dei destinatari di provvedimenti riguardanti persone fisiche dai quali fosse possibile evincere informazioni relative allo stato di salute degli interessati ovvero lo stato economico-sociale disagiato degli stessi[18].

Per concludere, superando il livello essenziale delle prestazioni erogate a fini di trasparenza, le pp. aa. possono disporre la pubblicazione nel relativo sito istituzionale di dati, informazioni e documenti che non hanno l'obbligo di pubblicare ai sensi del d. lgs. n. 33/2013 o di altra previsione di legge o regolamento "*procedendo alla anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti*" (art. 4, comma 3). Anche il predetto articolo è stato modificato a seguito del recepimento di una condizione del parere del Garante del 7 febbraio 2013, che prescriveva come necessaria, e non meramente facoltativa, l'adozione di una procedura di anonimizzazione in presenza di dati personali[19]. Si conferma, dunque, una regola generale secondo la quale le pp. aa. non possono diffondere dati personali nel relativo sito *internet* senza un obbligo di pubblicazione ai sensi del d. lgs. n. 33/2013 o in base ad altra specifica previsione di legge o di regolamento[20].

[17] Linee guida del Garante, *cit.*.

[18] In questo senso il parere del Garante del 7 febbraio 2013 sullo schema di decreto legislativo concernente il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, [*doc web. n. 2243168*], in *www.gpdp.it*. Le linee guida del Garante, *cit.*, precisano poi come si tratti di "*un divieto funzionale alla tutela della dignità, dei diritti e delle libertà fondamentali dell'interessato (art. 2 del Codice), al fine di evitare che soggetti che si trovano in condizioni disagiate – economiche o sociali – soffrano l'imbarazzo della diffusione di tali informazioni, o possano essere sottoposti a conseguenze indesiderate, a causa della conoscenza da parte di terzi della particolare situazione personale*".

[19] Così il parere del Garante, *cit.*.

[20] In questi termini, M. VIGGIANO, *I limiti alla pubblicità dell'azione amministrativa per finalità di trasparenza derivanti dalla protezione dei dati personali*, in *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, a cura di L. CALIFANO, C. COLAPIETRO, Napoli, 2014, secondo cui *la ratio*

La Costituzione, la giurisprudenza della Corte costituzionale e le leggi regionali in materia

Occorre premettere subito che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale "*attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti…*"[21].

Le scelte per la determinazione dei predetti livelli essenziali avvengono ad opera dello Stato almeno nelle loro linee generali "*con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendono necessarie*"[22].

Inoltre, in materia di determinazione delle modalità esecutive della sperimentazione della carta acquisti (c. d. *social card*), la Corte costituzionale ha ritenuto che la situazione eccezionale di crisi economico-sociale ha ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, spettando al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio[23].

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ribadito anche recentemente che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m), Cost., rappresenta una competenza del legislatore statale "*idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle*"[24].

Con riferimento a quest'ultimo punto secondo cui la legislazione regionale non può limitare o condizionare i livelli essenziali statali, la Corte costituzionale ha confermato l'orientamento in base al quale le censure riferite all'articolo 117, comma 2, lett. m), Cost., devono essere accompagnate dalla individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione previsto dalla normativa statale con il quale le norme regionali impugnate sarebbero in contrasto[25].

Il rinvio ad opera della legislazione regionale a futuri provvedimenti degli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali circa le modalità attuative delle disposizioni statali sui livelli essenziali, rischierebbe da un lato di violare una potestà regolamentare e di fissazione della disciplina di dettaglio propria dello Stato, dall'altro di vanificare nella sostanza il controllo di legittimità costituzionale a cui sono sottoposte le sole leggi regionali *ex* articolo 127 Cost.[26].

Se quanto detto vale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

iuris di tale assetto giuridico è costituito dalla necessità che "*il bilanciamento fra riservatezza e altri interessi fondamentali sia effettuato da una norma generale e astratta, valevole per tutti, sottraendo tale decisione alla singola p. a., che decidendo caso per caso, a seconda della propria e diversa discrezionalità amministrativa, finirebbe col trasformare la protezione dei dati personali in un diritto a geometria variabile*".

[21] In questo senso Corte costituzionale n. 88 del 2003 e n. 134 del 2006.

[22] Così Corte costituzionale n. 88 del 2003 e n. 134 del 2006.

[23] Così Corte costituzionale n. 62 del 2013. Per quanto riguarda poi l'esercizio della potestà regolamentare, seppur con riferimento agli standard di cui ai livelli essenziali di assistenza, Corte costituzionale n. 134 del 2006 ribadisce che "*…operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione*".

[24] Corte costituzionale, n. 62 del 2013 che richiama le sentenze n. 282 del 2002 e n. 322 del 2009.

[25] Così Corte costituzionale, n. 222 del 2013 che richiama le sentenze n. 383 del 2005 e n. 8 del 2011.

[26] Tra le varie ipotesi, la legge della regione Basilicata 4 agosto 2014, n. 23, prevede, tra l'altro, che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale emani un apposito provvedimento per stabilire le modalità specifiche di attuazione delle disposizioni di cui al Capo II ("*Obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni*") del d. lgs. n. 33/2013 (art. 1, comma 1).

diritti civili e sociali, tuttavia, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha implicitamente confermato la legittimità di una disciplina regionale caratterizzata da un "*regime eccedente i limiti dell'essenziale*", non escludendo, però, che "*le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza (sentenza n. 432 del 2005)*"[27].

Ad ogni modo, un livello aggiuntivo di trasparenza avente ad oggetto dati personali non anonimizzati implica una potenziale lesione ad opera delle regioni del diritto alla riservatezza degli interessati, violando la potestà legislativa esclusiva statale in materia che la Corte Costituzionale riconduce alla categoria dell'ordinamento civile, di cui all'articolo 117, comma 2, lett. l), Cost.. Ciò dovendo tener presente che "*la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni*" bensì "*una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento*"[28].

Va poi riconosciuto che la normativa nazionale in materia di protezione dei dati personali prevede che la diffusione dei dati comuni da parte di un soggetto pubblico sia possibile solo quando prevista da norma di legge o di regolamento (art. 19, comma 3, del Codice). Al riguardo, al fine di garantire nei diversi contesti legislativi ed istituzionali i principi in materia di protezione dei dati personali, il Giudice delle leggi ha evidenziato che la legislazione vigente prevede anche "*un ruolo normativo, per quanto di tipo integrativo*" per i soggetti pubblici (come le regioni) che trattano dati personali; in particolare, proprio citando il predetto articolo 19 del Codice, la Corte costituzionale afferma come norme di legge o di regolamento "*possano modulare nelle diverse materie"* il trattamento dei dati comuni, con riferimento alla comunicazione a soggetti pubblici o privati o alla diffusione. Emerge, dunque, la possibilità ad opera della regione di adottare leggi o regolamenti regionali nei predetti ambiti *"ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale*"[29].

Tuttavia, nella fattispecie il legislatore con una norma *ad hoc* cronologicamente successiva all'interno del d. lgs. n. 33/2013 (art. 4) sembra già aver stabilito quel punto di equilibrio richiesto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 85 del 2013 per bilanciare la trasparenza con il diritto alla riservatezza. In particolare, in base alla predetta disposizione da un lato le pp. aa. non possono diffondere dati personali nel relativo sito *internet* senza un obbligo di pubblicazione ai sensi del d. lgs. n. 33/2013 o in base ad

[27] Così Corte costituzionale n. 40 del 2011 nell'ambito dei servizi sociali offerti da una regione. La legge della regione Molise 25 luglio 2013, n. 10, prevede che la regione pubblichi nel proprio sito istituzionale i documenti e le informazioni di cui all'articolo 14, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013 (art. 7). Nello specifico, gli obblighi di pubblicazione richiesti dalla regione (la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie) prevedono un livello aggiuntivo di trasparenza senza contestuale anonimizzazione dei dati.

[28] In questi termini Corte costituzionale n. 271 del 2005, che anche per le tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore afferma come sia possibile riferirsi all'articolo 117, comma 2, lett. l), Cost.; al contrario, le disposizioni sul Garante ed i relativi poteri sono riconducibili all'articolo 117, comma 2, lett. g), Cost. sull'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

[29] Così Corte costituzionale n. 271 del 2005 che considera anche l'ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, del Codice, per quanto riguarda il trattamento di dati sensibili da parte delle pp. aa.. Nella fattispecie, l'integrazione delle prescrizioni legislative statali incomplete avviene tramite regolamenti a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento, seppure in conformità al parere espresso dal Garante *ex* articolo 154, comma 1, lett. g), del Codice, anche su schemi tipo.

altra specifica previsione di legge o di regolamento, dall'altra qualora le predette disposizioni normative sussistano le pp. aa. rendono non intelligibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza.

Infine, relativamente ai profili sanzionatori, la Corte costituzionale nel decidere un conflitto d'attribuzione sorto tra lo Stato e la Regione Umbria, sulla spettanza del potere di applicare le sanzioni amministrative previste dalla legge comunitaria 1990 per le infrazioni alla disciplina relativa al prelievo di corresponsabilità sui cereali, affermava che *"(…) la ripartizione tra Stato e regioni del potere di irrogare le sanzioni amministrative ricalca perfettamente la ripartizione delle competenze in relazione alle materie cui quelle sanzioni si riferiscono. Ed è proprio quest'ultimo il principio sulla base del quale va risolto il conflitto di attribuzione in esame (v. sentt. nn. 1034 del 1988, 365 del 1991 e 123 del 1992). Poiché nel caso si tratta di materia attribuita alla competenza dello Stato, e non già trasferita o delegata alle regioni (o alle province autonome), deve ritenersi di spettanza statale anche l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla legge n. 428 del 1990 in relazione alle infrazioni al regime riguardante il prelievo di corresponsabilità sui cereali disposto dal regolamento CEE n. 1097/88 (…)"*[30] [31].

Per concludere, con riferimento alle regioni ad autonomia differenziata è necessario verificare caso per caso gli statuti speciali di volta in volta interessati; alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite, infatti, forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali (art. 116, Cost.).

La legislazione primaria ed esclusiva eventualmente attribuita alla regione ad opera dei predetti statuti è sottoposta ai limiti derivanti dall'esercizio delle competenze esclusive dello Stato riconducibili al vecchio limite dell'interesse nazionale[32].

A tale ultimo proposito, oltre alla materia dell'ordinamento civile in cui è incardinata la protezione dei dati personali *ex* articolo 117, comma 2, lett. l), Cost., nella fattispecie rileva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (in particolare delle prestazioni erogate a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione), nonché la funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati

[30] Così Corte costituzionale n. 60 del 1993, anche se il principio in esame è stato ripetutamente affermato in successive occasioni; in proposito si vedano le sentenze: n. 28 del 1996, n. 307 del 2003, n. 361 del 2003, n. 12 del 2004, n. 50 del 2005, n. 384 del 2005, n. 106 del 2006, n. 159 del 2008, n. 246 del 2009.

[31] La legge della regione Molise 25 luglio 2013, n. 10, prevede obblighi di pubblicazione ulteriori rispetto a quelli delineati dall'articolo 14, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, sanzionando in misura fissa (10% dell'indennità di carica) che aumenta in seguito al protrarsi dell'inadempimento (50% dell'indennità di carica) l'eventuale inottemperanza (art. 7). La sanzione prevista dalla legge regionale risulta differente rispetto a quella ipotizzata dalla normativa nazionale all'articolo 47, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, che prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 a 10.000 euro; in particolare, l'ordinamento regionale dispone una sanzione in misura fissa, che aumenta in relazione alla durata dell'inadempimento, omettendo il richiamo alla legge n. 689/1981 per l'irrogazione della sanzione ad opera dell'autorità amministrativa competente previsto dall'articolo 47, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013. Considerato che la regione non ha proceduto alla contestuale anonimizzazione dei dati, il legittimo livello aggiuntivo di trasparenza adottato dalla regione confluisce nella materia dell'ordinamento civile attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; conseguentemente, in conformità con la giurisprudenza della Corte costituzionale si ritiene che sia di spettanza statale anche l'applicazione delle relative sanzioni amministrative. La violazione non sarebbe invece configurabile qualora la regione adottasse livelli ulteriori di trasparenza in conformità con la normativa in materia di protezione dei dati personali.

[32] P. Caretti, G. Tarli Barbieri, Diritto regionale, Torino, 2007.

dell'amministrazione statale, regionale e locale, *ex* articolo 117, comma 2, lett. m) e r), Cost.[33].

Sebbene il d. lgs. n. 33/2013 rappresenti l'attuazione dei predetti ultimi due limiti nel rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati personali (art. 1, commi 2 e 3), il legislatore statale stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano possono individuare "*forme e modalità di applicazione del presente decreto in ragione della peculiarità dei propri ordinamenti*" (art. 49, comma 4).

Considerato che l'ambito di applicazione soggettivo del d. lgs. n. 33/2013 include tutte le regioni (art. 11), una prima interpretazione sistematica dell'articolo 49, comma 4, del d. lgs. n. 33/2013, che a modesto avviso dello scrivente parrebbe preferibile, indurrebbe a ritenere che i predetti enti non abbiano alcuna facoltà di applicare le disposizioni in materia di trasparenza bensì un vero e proprio obbligo. Invero, anche una interpretazione letterale consentirebbe di ritenere che le regioni ad autonomia differenziata possano solo individuare particolari "*forme e modalità di applicazione*" degli obblighi in esame, non alterando, se non *in melius*, il contenuto sostanziale del livello essenziale di trasparenza predeterminato dal legislatore statale nel rispetto comunque del diritto alla protezione dei dati personali.

Tuttavia, confermata dalla prassi applicativa derivante da leggi regionali non impugnate, una seconda interpretazione conferirebbe alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome ampia libertà nella disciplina sostanziale della trasparenza; da un lato sarebbero dunque legittimi livelli inferiori di trasparenza, dall'altro sarebbe comunque ipotizzabile una maggiore trasparenza seppur nel rispetto del diritto alla protezione dei dati personali degli interessati[34].

Come la mobilità delle idee, degli istituti, dei principi, delle discipline e delle *weltanschauung* ordinamentali oramai sono entrati nel circuito creativo normativo, altrettanto gli studi economici sono in completa sinergia con quelli legislativi e costituzionali[35] e, inevitabilmente, una qualsivoglia disposizione, proveniente anche dalla "legge fondamentale" di un ordinamento,

[33] Su ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento con riferimento agli standard dei livelli essenziali di assistenza, Corte costituzionale n. 134 del 2006 riteneva i predetti enti assoggettati ai "*<<limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V>> della Costituzione (sentenza n. 383 del 2005), ed, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*".

[34] Premessa la non applicabilità di una serie di articoli del d. lgs. n. 33/2013, la legge regionale Trentino Alto Adige 29 ottobre 2014, n. 10, prevede che il d. lgs. n. 33/2013 sia per il resto applicabile secondo specifiche modalità.

Per esempio, le disposizioni contenute nell'articolo 14, comma 1, lett. f), del d. lgs. n. 33/2013, "*si applicano solo ai sindaci e agli assessori dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti*" (art. 1, comma 1, lett. c), diminuendo il livello di trasparenza previsto dalla normativa statale che come confermato dalla delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione n. 144/2014 prevede che siano soggetti agli obblighi di pubblicazione "*i componenti degli organi di indirizzo politico nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti*", rinviando, indirettamente, all'articolo 1, comma 1, numero 5, della legge n. 441/1982, come modificato dall'articolo 52 del d. lgs. n. 33/2013.

Relativamente all'articolo 23 ("*Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi*"), del d. lgs. n. 33/2013, in luogo degli elenchi possono essere pubblicati i singoli "*provvedimenti*" e "*tutti gli altri provvedimenti*" adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, fermo restando il rispetto delle norme in materia di tutela della riservatezza dei dati personali; si innalza, potenzialmente, il livello di trasparenza, salvaguardando, tuttavia, la protezione dei dati personali.

Ad ogni modo, la pubblicazione dei dati avviene nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali, subordinando, tuttavia, tale adempimento non solo a "*termini*" e "*modalità*" compatibili con l'assetto organizzativo dell'amministrazione, ma anche all' "*obbligo di invarianza finanziaria*" (art. 1, comma 3). Tale ultima previsione desta perplessità, in quanto sembra subordinare una importante garanzia per gli interessati alle disponibilità finanziarie dell'ente gravato dall'obbligo di protezione.

[35] V. nota 7).

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

oltre ad essere scrutinata primariamente con un approccio giuridico, potrebbe esserlo anche per il tramite di una visuale economicista.

Chissà se *de iure condendo* una prescrizione normativa non potrà essere valutata incostituzionale non soltanto per contrasto con i dettami e l'assetto costituzionale, ma anche con i principi macro-economici e finanziari, vuoi interni, vuoi sovra-nazionali ed internazionali. Magari *de futuro* si potrà parlare non solo di norma costituzionalmente illegittima ma anche di norma economicamente o finanziariamente illegittima[36]. Lo scopriremo solo vivendo.

[36] Un prototipo di tale tipo di decisione la si può riscontrare nella sentenza della Corte costituzionale 10.3.2015, n. 70 (disponibile in www.cortecostituzionale.it) che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art 24, c. 25, d.l. 6.12.2011, n. 201 ("Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"), convertito, con modificazioni, dall' art. 1, c.1, l. 22 .12. 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, c. 1, l. 23 .12. 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento», in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, c.1, 38, c.2 , 53 e 117, c.1, della costituzione. Al termine della ben argomentata parte motiva della decisione in parola (p.10), si intravvede un richiamo effettuato dai giudici della Consulta a ragioni non squisitamente tecniche, giuridiche e costituzionali, ma, invero, di sapore economico-finanziarie: «La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nell'art. 25,c.24 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (l. 22.12. 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, c. 3, l. 31. 12.2009, n. 196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale "puntualizzazione tecnica" dell'art. 81 Cost.). L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, c.1, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, c.2, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c.2, Cost.».