

Il Consiglio di Stato definisce il perimetro degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla retribuzione dei dirigenti pubblici

di A. Ripepi - 17 maggio 2025

La sentenza in analisi (Cons. Stato, Sez. V, 15 gennaio 2025, n. 267) interviene su un tema di grande importanza quale quello degli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla retribuzione dei dirigenti pubblici.

In un mio precedente lavoro (A. Ripepi, *La dirigenza pubblica nell'elaborazione giurisprudenziale più recente*, in www.rivistalabor.it, 2 dicembre 2024), ho osservato che la retribuzione dirigenziale (*rectius*, gli obblighi di pubblicazione relativi alla stessa) è stata oggetto della fondamentale sentenza Corte cost. 21 febbraio 2019, n. 20, che ha ritenuto irragionevole il bilanciamento operato dalla legge tra due diritti, quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati e alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni, giacché l'art. 14, commi 1-bis e 1-ter, D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, estendeva a tutti i dirigenti pubblici gli stessi obblighi di pubblicazione previsti per i titolari di incarichi politici, con una disposizione non conforme al generale canone di proporzionalità.

La pubblicazione riguardava, in particolare, i compensi percepiti per lo svolgimento dell'incarico e i dati patrimoniali ricavabili dalla dichiarazione dei redditi e da apposite attestazioni sui diritti reali sui beni immobili e mobili iscritti in pubblici registri, sulle azioni di società e sulle quote di partecipazione a società.

Tale sentenza, in ottica più generale, aiuta a comprendere l'attuale collocazione del principio di trasparenza nel nostro sistema di diritto amministrativo.

Come ho già affermato in un mio recentissimo lavoro monografico (A. Ripepi, *Dirigenza pubblica e fiducia: un'analisi integrata tra diritto e management*, Egea, 2025, liberamente scaricabile dal seguente link: *Dirigenza pubblica e fiducia: un'analisi integrata tra diritto e management* - Egea - Torrossa), sebbene la portata concettuale e sistematica di tale principio ecceda l'ambito del sistema preventivo dell'anticorruzione, come dimostra il fatto che la tematica sia stata studiata ben prima dell'avvento della "legge anticorruzione" (F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008), i due lemmi sono inestricabilmente legati insieme negli acronimi PTPCT e RPCT, in quanto sia i piani che i relativi responsabili devono occuparsi congiuntamente delle due materie.

In ambito sovranazionale, si è osservato come corruzione e *accountability* siano legati da un rapporto di proporzionalità inversa ("*Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient police-man*": L. Brandeis, *What Publicity Can Do*, in *Harper's Weekly*, 20 dicembre 1913, p. 10), poiché il controllo diffuso da parte dei cittadini su un'Amministrazione trasparente riduce significativamente le occasioni di cattiva amministrazione (E. Carloni, *Alla luce*

del sole. Trasparenza amministrativa e prevenzione della corruzione, in *Diritto pubblico*, n. 3/2019, pp. 504-505).

La trasparenza, lungi dal coincidere con l'accesso documentale tradizionale, subordinato all'egoistico interesse dell'istante, è parte integrante del sistema preventivo della corruzione, in quanto un'Amministrazione "aperta" difficilmente può essere interessata da dinamiche di malamministrazione (A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, in *Giustizia civile*, n. 2/2015, pp. 213 ss.).

Si è così delineato un sistema di obblighi di pubblicazione sempre più stringenti, affidato al controllo del RPCT (art. 43 D. Lgs. n. 33/2013) e alla vigilanza dell'ANAC (art. 45), che dispone di un rilevante potere sanzionatorio (art. 47). Inoltre, il cittadino può chiedere l'ostensione di dati, informazioni e documenti non soggetti a obbligo di pubblicazione: è l'essenza dell'accesso civico generalizzato (art. 5, c. 2, D. Lgs. n. 33/2013, come modificato dal D. Lgs. n. 97/2016).

Tuttavia, la prassi ha rivelato, accanto a un sovraccarico dei compiti dei RPCT, la particolare esposizione dei medesimi a fronte di richieste cc.dd. massive di documenti, fattispecie concreta che sembra riconducibile entro lo schema teorico dell'abuso del diritto, in quanto il cittadino si avvale della situazione giuridica soggettiva che l'ordinamento gli riconosce per finalità diverse da quelle per il perseguimento delle quali è stata attribuita.

Da questo punto di vista, appare condivisibile quella giurisprudenza che subordina l'esercizio del *right to know* al rispetto della clausola generale di buona fede, del principio di non aggravamento del procedimento e di funzionalità dell'agire amministrativo (Cons. Stato, Sez. VI, 13 agosto 2019, n. 5702).

Tale rischio di pregiudizio al buon andamento della P.A. discende, oltre che da condotte censurabili dei privati, anche dalla mole di dati e informazioni che le Amministrazioni sono obbligate a pubblicare sulla Sezione "Amministrazione Trasparente" dei propri siti istituzionali, a pena di eventuali solleciti da parte dei cittadini ex art. 5, c. 1, D. Lgs. n. 33/2013 e di potenziale applicazione di sanzioni amministrative da parte dell'ANAC.

Non a caso, uno dei principi che consente di "contenere" l'ambito applicativo della trasparenza è proprio quello di proporzionalità, come insegna la sentenza della Corte costituzionale richiamata in apertura.

Questa prospettiva è stata confermata anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: "Occorre semplificare le norme della legge n. 190/2012 sulla prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; e le disposizioni del decreto legislativo n. 39/2013, sull'inconferibilità e l'incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico.

Al tempo stesso, occorre evitare che alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti. È il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono – tra l'altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori.

È il caso, inoltre, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative. Un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa alleggerirà gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme; un unico accesso alle informazioni pubbliche è idoneo ad avere evidenti effetti di semplificazione” (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, disponibile in <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/riforme.html>, p. 73).

A giudizio di chi scrive, anche in questo campo l'applicazione del principio della fiducia nell'operato dei pubblici funzionari potrebbe suggerire al legislatore una revisione e razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione che, come dimostrato dalla citata pronuncia della Corte costituzionale, non sempre sono contenuti nell'ambito del minimo necessario e, pertanto, non risultano conformi al principio di proporzionalità.

E' opinione di chi scrive, infatti, che il principio della fiducia, oggi positivizzato in materia di contratti pubblici (A. Ripepi, *Il principio della fiducia nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, n. 3/2023), possa fondare una reinterpretazione di alcuni istituti del sistema preventivo-amministrativo dell'anticorruzione (per approfondimenti, rinvio al mio *Anticorruzione e fiducia: un binomio possibile (?)*, in *Ratio Iuris*, 15 aprile 2024), significativamente contiguo al settore dei contratti pubblici in quanto quest'ultimo risulta essere uno tra i più esposti a rischi corruttivi e particolarmente considerato in sede di redazione della relativa pianificazione.

Tornando al tema specifico oggetto di indagine, sebbene – come esposto – la Corte costituzionale abbia ristretto il perimetro degli obblighi di pubblicazione inerenti alla retribuzione dirigenziale, il Consiglio di Stato ne ha recentemente precisato la portata, con la sentenza di cui ci si accinge a sintetizzare il contenuto.

Nel caso di specie, un Comune aveva richiesto a tutti i propri dirigenti di comunicare i dati riguardanti la loro situazione patrimoniale e reddituale. In apposita nota veniva precisato che tali dati sarebbero stati pubblicati “*esclusivamente per i direttori di area e il direttore generale*”, mentre le dichiarazioni patrimoniali e reddituali relative agli altri dirigenti - comunque da presentare ai sensi dell'art. 13, comma 3, del d.P.R. n. 62 del 2013 (recante il codice di comportamento dei dipendenti pubblici) e dell'art. 11, comma 2, del codice di comportamento del Comune di Vicenza – non sarebbero state pubblicate «*ai sensi di quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale 20/2019 e della deliberazione ANAC n. 586 del 26 giugno 2009*».

Il TAR Veneto, a fronte della richiesta di annullamento della suddetta nota, proposta dall'associazione ricorrente, ha respinto il ricorso sull'assunto che, dopo la citata pronuncia della Corte costituzionale, l'obbligo di pubblicazione dei dati patrimoniali e reddituali è rimasto per i soli dirigenti nominati ai sensi dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, non invece per tutti gli altri incarichi dirigenziali, per i quali è rimasto comunque l'obbligo di comunicazione di tali dati patrimoniali, secondo quanto previsto anche dai citati codici di comportamento dei dipendenti pubblici.

La comunicazione riguarda tutti i dati reddituali e patrimoniali percepiti annualmente dal dirigente, e non solo a quelli a carico della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. a), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla legge 28 febbraio

2020, n. 8, e dall'art. 13, comma 3, del D.P.R. n. 62 del 2013. La misura tiene conto del bilanciamento con il diritto alla riservatezza del dirigente in quanto, anche nel caso di istanza di accesso civico generalizzato, la tutela della posizione giuridica dell'interessato sarebbe rimessa all'Amministrazione Comunale, essendo quest'ultima tenuta a valutare, ai fini dell'eventuale ostensione, la sussistenza dei limiti e delle esclusioni di cui all'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013.

La sentenza veniva gravata con appello affidato a due motivi.

Con il primo, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza *«in ordine alle delimitazioni oggettive e soggettive previste dalla normativa in materia di comunicazione dei dati patrimoniali e, in particolare, alla distinzione tra dati patrimoniali e situazione patrimoniale in relazione all'aggiornamento annuale»*. In particolare, si lamenta l'illogicità del mantenimento in vita di un obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali e reddituali percepiti annualmente dal dirigente, tenuto conto che l'art. 1, comma 7, del citato decreto-legge n. 169 del 2019, ha previsto (*«nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20»*) la non applicabilità delle sanzioni per la mancata comunicazione (articoli 46 e 47 del d.lgs. n. 33 del 2013); e sul rilievo che ritenere la sussistenza di un obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali e reddituali in capo a tutti i dirigenti in servizio comporterebbe *de facto* una detenzione indiscriminata di dati sensibili in capo all'amministrazione comunale, come tale idonea a produrre in concreto il medesimo effetto di una pubblicazione, essendo la pubblica amministrazione potenzialmente destinataria di istanze di accesso generalizzato ai sensi dell'art. 5, comma 2, del citato d.lgs. n. 33 del 2013.

Ne deriva, secondo l'appellante, che l'obbligo di comunicazione dei dati da parte dei dirigenti dovrebbe essere limitato alla dichiarazione al momento dell'assunzione in servizio, con riferimento ai soli emolumenti a carico di amministrazioni pubbliche e con esclusione dei dati patrimoniali di cui all'art. 2, comma 1, nn. da 1 a 3 della legge n. 441 del 1982 (la cui portata applicativa sarebbe circoscritta ai titolari di cariche elettive e direttive).

L'appellante, dunque, sposava un'esegesi restrittiva degli obblighi di pubblicazione.

Con il secondo motivo, l'appellante ribadisce – in critica alla sentenza – che la detenzione indiscriminata delle informazioni patrimoniali dei dirigenti in servizio è di per sé idonea a ledere il diritto alla riservatezza, tenuto conto che, anche nel caso di istanze di accesso agli atti generalizzate, sarà la stessa amministrazione a valutare il rispetto dei limiti di cui all'art. 5-bis del d.lgs. n. 33 del 2013 e, dunque, a tutelare la potenziale lesione delle posizioni giuridiche soggettive sottese.

Il Consiglio di Stato ritiene infondato l'appello sulla scorta delle seguenti argomentazioni.

La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019, richiamata in premessa, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), nella parte in cui prevedeva che le pubbliche amministrazioni dovessero pubblicare i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo *«anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionali»*.

mente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)».

La Corte, pertanto, non ha ritenuto illegittima la previsione dell'obbligo di comunicare la situazione patrimoniale del dirigente (anche se non sia stato nominato per uno degli incarichi di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001), limitandosi a colpire l'imposizione dell'obbligo di pubblicazione indiscriminata dei dati reddituali e patrimoniali per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, ritenuto non conforme al principio di ragionevolezza e di proporzionalità.

Mentre, con riguardo agli obblighi di comunicazione dei dati in questione mediante dichiarazioni personali dei dirigenti, da rinnovare annualmente (e quindi in tutti gli anni di servizio), la Corte ha espressamente valutato *«l'obbligo di fornire alle amministrazioni di appartenenza, con onere di aggiornamento annuale, le informazioni sulla propria situazione reddituale e patrimoniale»*, già prevista prima del d.lgs. n. 97 del 2016 (art. 13, commi 1 e 3, del d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, contenente *«Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165»*) come una possibile alternativa conforme a ragionevolezza e proporzionalità, ferme restando le scelte discrezionali, eventualmente di segno diverso, del legislatore (cfr. sentenza n. 20 del 2019, punto 5.3.1. del *Considerato in diritto*).

Naturalmente, la prescrizione della Corte secondo cui *«la scelta dello strumento dello strumento ritenuto più adeguato [rientra] nella ampia discrezionalità del legislatore»* (sentenza n. 20 del 2019, *loc. ult. cit.*) non preclude al giudice di operare la ricostruzione della disciplina normativa risultante dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in attesa *«dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2019, n. 20»* e pur se, nell'attualità, non siano più applicabili le sanzioni per la mancata comunicazione (articoli 46 e 47 del d.lgs. n. 33 del 2013).

Pertanto, correttamente il primo giudice ha ritenuto (anche sulla scorta delle osservazioni formulate dalla Corte e sopra riferite) ancora vigente l'obbligo di comunicazione dei dati reddituali e patrimoniali quale si ricava dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 33 del 2013, in via del tutto autonoma dall'art. 14, comma 1-bis del medesimo decreto legislativo (dichiarato costituzionalmente illegittimo), e dall'articolo 13, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (richiamato dall'art. 1, comma 7, lett. a), del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, il quale ha stabilito che resta fermo *«per tutti i titolari di incarichi dirigenziali l'obbligo di comunicazione dei dati patrimoniali e reddituali»* di cui al citato art. 13, comma 3, del codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

Dichiarazione da presentare non solo all'atto della assunzione ma da rinnovare di anno in anno.

Allo stesso modo, non può ritenersi una estensione eccessiva (e quindi contraria al principio di proporzionalità) la previsione secondo cui l'oggetto della suddetta dichiarazione del diri-

gente pubblico deve racchiudere anche i redditi percepiti da altre amministrazioni o da privati, posto che la conoscenza della provenienza dei redditi, e in specie di quelli provenienti da soggetti diversi dall'amministrazione presso il quale presta servizio il dirigente (lettera d) e lettera e) dell'art. 14, comma 1 *cit.*), è pienamente funzionale allo scopo principale perseguito dalla norma che impone gli obblighi dichiarativi e di pubblicazione, ossia (come precisato nella citata sentenza della Corte costituzionale) il contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione.

Infine, non sussiste nemmeno il rischio, paventato dall'appellante, circa la possibilità che la mera detenzione dei dati comunicati dai dirigenti possa sostanzialmente equivalere alla pubblicazione, quando venga utilizzato lo strumento dell'accesso civico.

Infatti, l'art 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013 (secondo cui «[a]llo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis») va ricollegato alle altre disposizioni che pongono limiti all'esercizio del diritto di accesso civico e in particolare alle norme che escludono l'accesso quando la legge impone il divieto di divulgazione (art. 5-bis, comma 3, del medesimo d.lgs.: «Il diritto di cui all'articolo 5, comma 2, è escluso nei casi di segreto di Stato e negli altri casi di divieti di accesso o divulgazione previsti dalla legge, ivi compresi i casi in cui l'accesso è subordinato dalla disciplina vigente al rispetto di specifiche condizioni, modalità o limiti, inclusi quelli di cui all'articolo 24, comma 1, della legge n. 241 del 1990»).

Ne discende l'infondatezza dell'appello.

Antonino Ripepi, procuratore dello Stato in Reggio Calabria

Visualizza il documento: [Cons. Stato, sez. V^a, 15 gennaio 2025, n. 267](#)