

Cons. Stato, Sez. V, Sent., (data ud. 10/10/2024) 15/01/2025, n. 267

ATTI AMMINISTRATIVI › In genere

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 820 del 2023, proposto da D. - Federazione N.D.E.L. - D.V. - S.R.V., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Guzzo e Domenico Tomassetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ferruccio Lembo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, 29 giugno 2022, n. 1119, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Vicenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2024 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Ferruccio Lembo e Domenico Tomassetti;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con l'appello in trattazione, la Federazione N.D.E.L., S.R.V., chiede la riforma della sentenza 29 giugno 2022, n. 1119, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha respinto il ricorso proposto dalla stessa associazione sindacale per l'annullamento della nota del 3 dicembre 2020 con la quale il Comune di Vicenza aveva richiesto a tutti i propri dirigenti di comunicare i dati riguardanti la loro situazione patrimoniale e reddituale. In tale 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".

2. Il T.a.r. 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 D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla L. 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.

3. L'associazione D.V., rimasta soccombente, ha proposto appello, essenzialmente reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

4. All'udienza pubblica del 10 ottobre 2024, nella resistenza del Comune di Vicenza, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Con il primo motivo, 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"". Gli argomenti essenziali qui riproposti dall'appellante si basano sulla 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 D.L. 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 L. n. 441 del 1982 (la cui portata applicativa sarebbe circoscritta ai titolari di cariche elettive e direttive).

6. 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.

7. I motivi, che si prestano alla trattazione congiunta data la stretta connessione tra essi, sono infondati.

7.1. Come correttamente evidenziato dal primo giudice, la sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del D.Lgs. 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 discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)".

7.2. 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 D.Lgs. 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).

7.3. 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 D.Lgs. 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 D.Lgs. n. 33 del 2013 (dichiarato costituzionalmente illegittimo), e dall'articolo 13, comma 3, del regolamento di cui al D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62 (richiamato dall'art. 1, comma 7, lett. a), del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, come convertito dalla L. 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.

7.4. Così come non può ritenersi una estensione eccessiva (e quindi contraria al principio di proporzionalità) la previsione secondo cui l'oggetto della suddetta dichiarazione del dirigente 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 D.Lgs. n. 33 del 2013 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.

7.5. 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. Va osservato sul punto che l'art. 5, comma 2,

del D.Lgs. n. 33 del 2013 (secondo cui "allo 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. n. 33 del 2013: "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 L. n. 241 del 1990").

8. In conclusione, l'appello va respinto.

9. Le spese giudiziali vanno compensate tra le parti in ragione della novità e complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Conclusione

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore